

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES DÉBUTS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

La Procédure "POUR AVIS"

THÈSE DE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 31 Mai 1923, à 16 heures

PAR

M. ALEXANDRE DALIÉTOS

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, *Professeur*

Suffragants { MM. BASDEVANT, *Professeur*
GIDEL, *Professeur*

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel

—
1923

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES DÉBUTS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

La Procédure "POUR AVIS"

THÈSE DE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 31 Mai 1923, à 16 heures

PAR

M. ALEXANDRE DALIÉTOS

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, *Professeur*
Suffragants { MM. BASDEVANT, *Professeur*
GIDEL, *Professeur*

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel

—
1923



A mon Oncle,
DONATO DIMULIZZA
A. D.

INTRODUCTION

Les deux conférences de la paix, tenues à la Haye en 1899 et en 1907, ont, la première créé, et la seconde développé, la Cour Permanente d'Arbitrage, à laquelle les Etats peuvent recourir, pour résoudre pacifiquement les différends, que font naître les relations internationales. Sans doute, l'Arbitrage n'est pas le seul moyen employé par les Etats dans ce but : pour prévenir ou pour mettre fin aux conflits qui les divisent, les Etats ont souvent recours à la médiation, aux bons offices, aux Commissions internationales d'enquête, qui sont aussi des moyens pacifiques en usage, et dont les deux conférences de La Haye se sont également occupées.

L'Arbitrage, tel du moins qu'il fut admis et réglementé à La Haye, est de sa nature, le moyen le plus juridique, partant le plus perfectionné, non seulement parce qu'il convient le mieux à un très grand nombre de conflits d'ordre plus ou moins juridique, mais aussi parce que, la composition et le fonctionnement de l'organisme approprié, à savoir de la Cour permanente d'arbitrage, ressemblant dans une cer-

taine mesure, à la composition et au fonctionnement d'un véritable tribunal, offre plus de garanties d'impartialité et inspire plus de confiance aux parties qui voudraient éventuellement s'en servir. L'Etat, désireux de voir triompher une cause juste, ou d'obtenir la reconnaissance d'un droit contesté, et ayant à sa disposition une cour à caractère, si non absolument judiciaire tout au moins juridique, c'est-à-dire une cour, qui, dans ses appréciations et ses sentences se conformera aux règles du droit et de la justice, n'hésitera pas à se soumettre d'avance au jugement qui sera rendu par elle. L'Arbitrage perfectionné par l'institution de « SA » cour, est l'œuvre principale des deux conférences de la Haye.

Je n'ai pas l'intention d'entreprendre l'historique, même succinct, de cette belle institution. Il suffira de mentionner les Amphictyonies, de citer le tribunal des Amphictyons, qui souvent prévenait la guerre en prononçant une sentence ou un arrangement, pour évoquer l'arbitrage de la Grèce Antique ; Thucydide ne considérerait-il pas comme un crime de traiter en ennemi celui qui se montrait disposé à accepter un arbitre. On sait d'autre part que chez les Romains aucune guerre n'était déclarée sans l'intervention des *feciaux* dont la mission principale était de ne point permettre les hostilités avant que tout espoir d'obtenir une solution amiable d'un conflit, fut éteint. (1)

Les Rois, les Papes ont été, à travers les siècles

1. — V. pour tous ces points de l'histoire de l'Arbitrage, notamment Calvo, *Droit Internat.*, tome III, p. 433 et suiv.

choisis comme arbitres, et dans les temps modernes surtout, au 19^e siècle on pourrait citer une foule d'arbitrages, dont quelques-uns sont restés célèbres.

Enfin, au seuil du 20^e, la cour permanente d'Arbitrage, qui venait de voir le jour, établit son siège à la Haye. Ce n'est plus à tel ou tel souverain, à tel ou tel prince ou pontife, choisi au hasard, ou bien encore à telle ou telle personne morale qu'incombe de se prononcer sur un différend d'ordre International.

Si les conférences de la Haye n'ont pas aboli cette diversité et ce luxe dans le choix des arbitres, il est évident qu'une cour permanente, composée de personnes, d'une haute valeur morale, et d'une compétence incontestée, sera mieux à même de remplir le rôle difficile, qu'est celui de l'arbitre. Le respect du droit deviendra pour elle la règle absolue, et les Etats civilisés, ne manqueront pas d'accourir vers ce nouveau temple de la Justice.

Pour terminer cette introduction où je ne fais qu'esquisser à grands traits l'évolution de l'Arbitrage, je dois ajouter que déjà en 1907, les négociateurs de la Haye ont aperçu, que pour un certain nombre de différends internationaux, éminemment aptes à recevoir une solution judiciaire, la Cour Permanente d'Arbitrage qu'ils avaient créé en 1899 et à laquelle ils venaient de donner un développement nouveau, ne convenait pas tout à fait. Un projet d'une cour vraiment judiciaire, où les juges seraient réellement permanents, d'une cour plus à la portée des plaideurs éventuels, fut élaboré, sans que toutefois on ait pu s'entendre sur son organisation net sur sa compétence. Ce

bonheur fut réservé à la Société des Nations qui, par le vote de son Assemblée a créé le premier organisme dans l'histoire du droit international qui porte avec fierté et à très juste titre le nom de : Cour Permanente de JUSTICE internationale.

De ce qui précède, et ceci ne constitue qu'un tableau très incomplet des étapes que l'Arbitrage a successivement franchies dans son évolution, il ressort que la Cour de Justice, issue des derniers traités de paix, belle d'originalité et de hardiesse, n'est cependant pas une œuvre entièrement neuve, comme certains l'ont prétendu ; elle ne forme que le dernier anneau d'une longue chaîne. C'est une fleur d'un genre nouveau et exquis, mais dont les racines se trouvent déjà dans le passé, tout au moins dans le passé le plus récent. Ceci m'amène à étudier brièvement les liens qui rattachent la nouvelle institution de 1920 notamment aux deux conférences de la Haye de 1899 et de 1907.

CHAPITRE II

C'est à la première conférence de la Paix, réunie à la Haye en 1899, pour faciliter la solution pacifique des conflits Internationaux, et pour mettre un terme aux lourdes charges militaires des Etats, que revient l'honneur d'avoir créé, pour la première fois, une cour mondiale sur la base de l'Arbitrage. Le progrès réalisé dans les relations internationales et le succès des arbitrages rendus jusqu'alors, ont amené les Etats à se dire, qu'il y aurait grand intérêt, en se basant sur l'expérience acquise par la pratique de l'Arbitrage, et en vue de consolider les avantages considérables obtenus en faveur de la paix du monde, à créer un organisme capable, par sa composition, et sa permanence, d'encourager le recours à l'Arbitrage, étant donné que les plaideurs le trouveraient toujours là, prêt à apaiser leurs discordes et à liquider leurs différends.

La convention, qui est résultée des négociations de la Haye, après avoir traité des bons offices et de la médiation ainsi que des commissions internationales d'enquête, donnait de l'arbitrage à l'article 15 la définition suivante : « L'arbitrage International a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ». Et l'article 20 de la même convention expliquant les raisons pour lesquelles une cour d'Arbitrage à caractère permanent devait être créée, s'exprime comme suit :

« Dans le but de faciliter le recours à l'arbitrage pour les différends internationaux, qui n'ont pu être réglés par la voie Diplomatique, les Puissances signataires s'engagent à organiser une Cour Permanente d'Arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des Parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention. »

En lisant ces textes on pouvait croire que l'on avait jeté les fondements d'une véritable Cour au sens juridique du mot, sauf qu'au lieu des juges, il y aurait des arbitres qui seraient nommés par le libre choix des Parties. La même convention qui a traité de l'organisation et du fonctionnement de la nouvelle institution, — comportait un chapitre spécial concernant la procédure arbitrale qui constitue un des chapitres les plus intéressants de l'œuvre de 1899, étant donné surtout que jusqu'alors aucune règle n'était suivie et n'avait été acceptée de concert par les Etats.

Les inconvénients inhérents à la Composition de la Cour d'Arbitrage ont été maintes fois signalés, souvent avec quelque exagération. On a dit, qu'en réalité il ne s'agissait pas d'une Cour, mais d'un tribunal fantôme, d'une idée, qui quelquefois prend corps et âme, puis disparaît. L'étranger qui arrivera au palais, construit sur les magnifiques libéralités de M. Carnegie, s'il demande à voir les juges, on ne pourra lui fournir qu'une liste. Ces reproches justes jusqu'à un certain point, ne sont cependant pas tout à fait mérités. Le nombre restreint des cas dont eut à s'occuper la nouvelle cour de 1899 à 1906, provient

surtout de ce qu'on ne la connaissait pas encore suffisamment. La Cour a malgré tout, rendu de précieux services et l'on peut dire sans être taxé d'exagération que l'institution de 1899 a marqué une époque dans l'histoire du Droit International.

Quoiqu'il en soit, les représentants de 44 Etats se sont réunis à nouveau, le 15 Juin 1907, à la Haye, dans la salle des Chevaliers, avec la mission de donner un développement nouveau aux principes humanitaires qui ont servi de base à l'œuvre de la première conférence de 1899. La deuxième conférence est due à l'initiative du Président des Etats-Unis Roosevelt qui, déjà en Octobre 1904, dans une circulaire adressée par son secrétaire d'Etat aux représentants des Etats-Unis à l'Etranger, essaya de pressentir les divers Gouvernements, et les prédisposer à une nouvelle réunion internationale (1). L'Union interparlementaire, de son côté, contribua à l'extension de l'Arbitrage, par des conférences annuelles, et l'on peut même dire qu'elle a précédé l'œuvre de 1899 et de 1907, car c'est elle, qui là première, a lancé par sa mémorable décision, lors de sa réunion en Hollande en 1894, l'idée en faveur d'une Cour Permanente d'Arbitrage.

Ce fut encore l'union Interparlementaire qui à la fin de sa session tenue en 1904 à Saint-Louis, à l'occasion de l'exposition universelle, a arrêté la résolution invitant le président Roosevelt, à convoquer une nouvelle conférence ; celui-ci, encouragé, et se sentant soutenu, poursuivit ses démarches et exprima même le désir et l'espoir que les souvenirs éternels qui s'attachent à la Haye, berceau de l'œuvre bienfaisante

de la paix, s'imposent pour choisir cette ville historique comme siège de la nouvelle réunion internationale.

La guerre Russo-Japonaise étant survenue, la conférence ne put siéger dès cette époque ; elle ne fut convoquée qu'en 1907, et à l'instar de la première conférence, par l'Empereur de Russie.

En comparant les résultats des négociations de 1907 avec ceux de 1899, on constate que les réformes apportées ne sont pas d'une grande importance. Je citerai notamment les articles 15 et 16 de la convention de 1899, qui furent maintenus en 1907, où ils formèrent les articles 37 et 38. Les puissances signataires reconnaissent en 1907, comme en 1899, que l'Arbitrage est le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les questions d'ordre juridique et principalement celles d'interprétation ou d'application des conventions internationales, lorsque l'accord par la voie diplomatique a échoué. L'ancien article 17 fut incorporé sans changement à l'article 39 de la Convention de 1907 ; il affirme que la Convention d'Arbitrage peut être conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles, qu'elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

Enfin, l'article 19, devenu l'article 10, a eu en vue d'étendre l'Arbitrage obligatoire à tous les cas que les Parties jugeront possible. Nous touchons ici au principe de l'Arbitrage facultatif ou obligatoire qui a été l'objet d'importants débats et a donné lieu à des discussions intéressantes ; il convient, par consé-

quent, de s'y arrêter et d'en parler un peu plus longuement.

Les deux thèses avec leurs avantages respectifs ont été soutenues successivement. Comme partisan de l'Arbitrage facultatif, je citerai notamment le délégué de la Grèce, qui estimait qu'on devait se maintenir à l'Arbitrage tel qu'il avait été établi et règlementé en 1899. Il craignait qu'en le rendant obligatoire, et pour arriver à un accord général entre tous les signataires de la Convention, on se verrait sûrement dans l'obligation de restreindre les cas d'Arbitrage et on aurait ainsi l'impression plutôt d'un recul que d'un développement et d'un nouvel essor de l'institution. Le représentant de l'Allemagne développa ses arguments à peu près dans le même sens et soutint avec force que la déclaration solennelle de l'article 15 de 1899, présentait, à ses yeux, une force morale plus grande en faveur de l'Arbitrage que n'importe quelle disposition mondiale obligatoire. Il expliqua longuement son point de vue et la différence, à son avis, palpante, entre la clause compromissoire insérée dans une convention que deux Etats concluraient séparément, et puis l'Arbitrage obligatoire international. Le champ des différends possibles, disait-il, entre deux Etats qui passent une Convention Générale d'Arbitrage est plus ou moins sous les yeux des contractants, parce qu'il est circonscrit par une série de facteurs connus, tels que la situation géographique des deux puissances, leurs relations financières et leurs traditions historiques, toutes conditions qu'on ne retrouve pas dans une convention d'Arbitrage général.

De leur côté, les partisans de l'Arbitrage obligatoire ont développé avec éloquence leurs propres arguments. Je citerai notamment les discours de M. Renault, délégué de la France et de M. Choate, délégué des Etats-Unis, qui en montrant les avantages, et la marque de progrès, que constitue l'adhésion d'un grand nombre d'Etats à une convention d'Arbitrage obligatoire, se sont élevés contre la thèse adverse, en disant surtout qu'ils ne voyaient pas les raisons *juridiques* en vertu desquelles il était possible et en même temps recommandable de se soumettre à l'Arbitrage vis-à-vis de 22 Etats, l'un après l'autre, et non en une seule fois avec les 44 Etats qui étaient venus à la Haye, pénétrés du même sentiment de solidarité et avec la même bonne intention de franchir une nouvelle étape dans l'évolution de la Justice Internationale (2). Ce qui importe à un plaideur c'est moins de connaître l'adversaire que le juge. S'il est entendu que pour un certain nombre de différends qui mettraient en jeu l'honneur ou ce qui est convenu d'appeler les intérêts vitaux, il est impossible de demander aux Etats de se lier d'avance par une convention d'Arbitrage obligatoire, il en est d'autres bien plus nombreux, au sujet desquels il semble qu'il n'y ait aucun inconvénient à proclamer ouvertement le bienfait de l'Arbitrage international obligatoire. Le Président Roosevelt n'écrivait-il pas, le 5 Avril 1907 qu'il espérait voir adopter par la Conférence, un traité Général d'Arbitrage entre les Nations : « J'espère, ajoutait-il, qu'on étendra la compétence de la Cour de la Haye en la rendant plus permanente.

Sans doute, on s'occupera de beaucoup d'autres matières à la Haye, mais il semble qu'un traité Général d'Arbitrage est peut-être la plus importante de toutes. » (3)

Si l'Allemagne, par son attitude a largement contribué à la non admission de l'Arbitrage obligatoire, c'est qu'elle entrevoyait en dehors des raisons juridiques et peut-être aussi derrière elles des raisons politiques qui l'empêchaient de se laisser lier les mains et de souscrire à un engagement, qui aurait été pour elle, dans un avenir très proche, singulièrement embarrassant.

Cependant, si l'Arbitrage obligatoire ne figure pas dans les conventions signées à la Haye, la Conférence n'a pas voulu se séparer, sans arrêter au moins une déclaration, en témoignage de l'esprit d'entente et de concession, réciproques, qui a été l'esprit même de ses délibérations ; dans cette déclaration fameuse le principe de l'Arbitrage obligatoire est unanimement reconnu et pour un certain nombre des différends, est recommandé sans aucune restriction. (4)

Voilà dans ses grandes lignes la réglementation de l'Arbitrage, tel qui résulte des conventions signées à la Haye, en 1899 et 1907, et qui ne forme qu'une partie des résultats obtenus, lors des mémorables assises du Parlement de l'Humanité. D'une façon un peu plus générale on peut dire qu'au point de vue scientifique, et aussi politique, l'œuvre de la Haye, envisagée dans son ensemble, est désormais la base solide du droit des gens théorique et pratique (5). Par leur bonne volonté et par le résultat

de leur travail, les membres de deux conférences de la Paix ont, comme l'a dit M. de Martens, bien mérité de l'Humanité.

Seulement, l'aperçu que je viens de donner aurait été incomplet, si je passais sous silence le projet d'une Cour de Justice, élaboré par ses mêmes hommes éminents pendant cette seconde conférence de la Paix. C'est une question qui mérite toute notre attention, non seulement parce que très intéressante en elle-même, mais aussi parce que véritable précurseur de l'Institution de 1920, le projet de 1907 est en relation étroite avec la Cour permanente de Justice Internationale telle qu'elle est prévue par les derniers traités de Paix et sur laquelle je consacrerai **uniquement mes développements ultérieurs.**

On sait que le projet de Cour de Justice formulé par la deuxième conférence de la Paix en 1907 a rencontré l'adhésion de la Grande majorité des Etats représentés : 36 Etats donnèrent, en effet, un vote favorable à la motion qui recommandait l'établissement d'une telle Cour, contre six abstentions, celle de la Belgique, de la Roumanie, de la Serbie, de la Suisse, du Venezuela et de l'Uruguay. (6)

Voyons maintenant dans quelles conditions ce vote a eu lieu. Ce sont les défauts de la Cour d'Arbitrage qui ont donné l'occasion aux différents Etats, soucieux de liquider leurs litiges sous une forme de plus en plus juridictionnelle, d'étudier et de soumettre divers projets dans ce sens. On a pensé avec très juste raison, que si pour les différends d'ordre politique, il était bon de conserver cette longue liste

qui s'appelle Cour permanente d'Arbitrage, liste sur laquelle les Parties en litige seraient toujours libres de choisir leurs juges, il en est d'autres pour lesquels, il était recommandable de constituer un tribunal, formé d'avance par un petit nombre de juges, d'un accès libre, facile et peu coûteux, devant lequel les plaideurs porteraient leurs différends d'ordre juridique. Malgré le désir d'étendre la compétence de cette juridiction nouvelle, on s'est vite rendu compte, d'une part, qu'il est presque impossible, tout au moins tant que la conception de la vie Internationale ne viendrait pas à changer, de tenter un règlement judiciaire ou arbitral, concernant les différends mettant en jeu l'honneur ou l'indépendance nationale des Etats, et d'autre part que les Parties ne consentiraient jamais pour les litiges politiques, ne fut-ce que pour ceux d'une importance secondaire, à aller devant un tribunal, si elles ne sont intervenues d'une façon décisive, dans la désignation des membres qui le composent.

Mais, si pour les différends d'ordre politique, et pour les motifs indiqués, on ne saurait obvier au principe de la liberté absolue quant au choix des Arbitres ou des juges, essentielle d'ailleurs en matière d'Arbitrage, il n'y a aucune raison semble-t-il, pour ne pas créer une Cour de Justice, ressemblant à un tribunal national, et chargé exclusivement du règlement des conflits juridiques.

Nous nous trouvons suivant le cas en présence de deux situations, qu'on peut parfaitement et nettement distinguer. Entre les deux idées il y a la diffé-

rence qui sépare l'équité de la Justice. D'une part libre choix des juges, de l'autre obligation pour les parties en litige d'accepter des juges permanents, composant d'avance le tribunal chargé éventuellement de juger un litige. L'arbitre peut tenir compte d'une foule de circonstances et d'éléments, qui le feront pencher plutôt d'un côté que de l'autre, ou plus exactement, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre ; le plus souvent la sentence arbitrale sera imprégnée d'indulgence vis-à-vis des deux adversaires ; des concessions y prendront place, des considérations d'opportunité, le plus souvent politique, contribueront à une rédaction finale de la sentence, qui en constituera une véritable transaction.

Par contre le juge ne doit être influencé par aucune considération d'aucune sorte ; il doit appliquer inflexiblement la règle de droit, du-elle léser les intérêts les plus considérables. C'est dire, que la Cour de justice, qui en est l'organisme adéquat, convient à une catégorie de litiges susceptibles de solution judiciaire, tandis qu'il y a toute une série de difficultés internationales, qui exigent plus de souplesse, moins de rigueur juridique et une appréciation des faits plus conciliante, quoique peut-être plus éloignée de la justice absolue. Comme le disait M. Bourgeois, l'organisme de 1899 et celui que l'on projetait de créer, auraient chacun sa sphère d'action distincte, son intérêt et son influence particulière.

Voyons maintenant d'un peu plus près les différents projets dont la Conférence fut saisie.

Ce fut sur un projet déposé par les représentants

de la Russie, le 25 Juin 1907, que la discussion s'engagea. L'avantage du système défendu par M. de Martens, délégué Russe, consistait, en ce qu'il visait la formation d'un collège restreint de trois à cinq juges permanents, choisis *au sein même de la Cour d'Arbitrage* ; il conservait par conséquent les bases existantes, sur lesquelles il proposait de construire un autre édifice mieux approprié aux justes exigences de la vie Internationale ; ce nouveau tribunal, toujours à la disposition des Etats, attirerait vers lui tous les différends d'ordre juridique, et parviendrait par la multiplication des affaires, à se former une jurisprudence, chose qui dans le système de 1899 faisait absolument défaut.

Le projet américain que présenta M. Choate, est plus hardi et plus radical ; c'est *indépendamment de la Cour d'Arbitrage*, que le nouveau tribunal sera constitué, afin de faciliter le recours immédiat à une juridiction Internationale parfaitement possible aux yeux des Américains.

En effet, leur propre expérience, l'étude de leur Cour Suprême leur a montré, qu'une Cour de Justice Arbitrale peut être créée et solutionner des conflits surgissant entre les membres souverains de la famille des Nations tout aussi sûrement, tout aussi équitablement que la Cour suprême tranche les différends à caractère International, survenant entre les Etats de l'Union Américaine (7).

Les juges dans le dit projet seront élus de telle façon que les différents systèmes et les langues principales soient équitablement représentés. Comme le

projet russe, celui présenté par les Etats-Unis, n'impose pas aux Parties le recours obligatoire à la Cour projetée. « Aucune nation disait le projet Américain ne peut être contrainte de se présenter devant la Cour ; celle-ci restera ouverte à tous ceux qui voudront résoudre leurs différends par les moyens pacifiques. »

L'article trois du même projet exprime le désir que sauf convention contraire, aucun juge de la Cour ne prenne part à l'examen de litiges concernant sa propre nation. En d'autres termes, cette Cour devait être un tribunal et n'avoir rien de commun avec une commission mixte.

Tous les représentants à la Haye à l'exception de ceux de la Belgique et du Brésil (8) ont été plus ou moins partisans de la réforme proposée. Il y avait jusqu'au délégué Allemand, le Baron de Marschal qui en déclarant que l'idée d'une permanence de la Cour d'Arbitrage s'impose, ajouta qu'il était prêt à employer toutes ses forces pour collaborer à l'accomplissement de la tâche la plus importante de la deuxième Conférence de la Paix. C'est en vue de faciliter un accord que les trois Grandes puissances, à savoir l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis présentèrent un projet commun d'une Haute Cour Internationale de Justice, dénommée finalement dans le texte définitif, une Cour de Justice arbitrale.

Son article premier est ainsi conçu : « Dans le but de faire progresser la cause de l'Arbitrage, les Puissances signataires conviennent d'organiser, *sans porter atteinte* à la Cour Permanente d'Arbitrage, une

Cour de Justice Arbitrale, d'un accès libre et facile réunissant des juges *représentant les divers systèmes juridiques du monde* et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale ».

Comme il apparaît clairement de ce texte, ce n'est pas de remplacer l'ancienne Cour, que le nouveau projet a pour but ; voici, en outre, comment, sur ce point, s'exprima M. Bourgeois, au sein de la commission : « J'affirme que si les dispositions que nous examinons pouvaient avoir pour conséquence la suppression de la Cour d'Arbitrage telle qu'elle a été instituée à la Haye en 1899, il n'y aurait pas ici contre elle un opposant plus résolu que moi » (9).

Je ne puis analyser ici les différents chapitres du projet, dont je viens de faire ressortir le véritable caractère. Je ferai seulement les deux observations que voici : 1° Contrairement aux propositions américaines, chacune des Parties a le droit de désigner un juge pour prendre part, avec voix délibérative, à l'examen de l'affaire qui l'intéresse (article 20 du projet), et 2° l'accès de la Cour de Justice arbitrale n'est ouvert qu'aux Puissances signataires (art. 21).

Ce sont là deux questions très intéressantes, que je me borne ici à signaler, me réservant de les étudier plus en détail lorsque j'examinerai l'avant-projet des juristes concernant la Cour Permanente de Justice Internationale, élaboré à la Haye, en 1920, où l'une et l'autre ont été longuement discutées.

J'en ai ainsi terminé avec cette partie générale où j'ai surtout insisté sur le caractère des juridictions Internationales. L'ébauche d'une Cour de Justice ar-

bitrale, qu'en véritables artistes, les négociateurs de la Haye ont esquissée, de main de maître, fut oubliée sur la toile pendant plus de dix ans. La guerre survenue, la lutte acharnée avec ses ravages et ses ruines, ne permettaient de longtemps aux hommes de bonne volonté de mener à bonne fin l'œuvre inachevée.

Ce ne fut que lorsque les traités de paix furent élaborés, et que la Société des Nations fit son apparition dans le monde, que l'étude des projets d'une organisation de la Justice Internationale a été reprise. Le Pacte de la Société prévoit, en effet, dans son art. 14 la création d'un véritable tribunal International dont j'étudierai dans les chapitres qui vont suivre l'organisation et le fonctionnement.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE II

NOTES

1. — Développements dans Renault : les deux conférences de la Paix, p. 48 et suiv.
2. — V. exposé des deux thèses rapporté par G. Scelle : la deuxième Conférence de la Paix traduit de l'espagnol, p. 130 et suiv.
3. — Lettre écrite par le Président Roosevelt le 5 avril 1907 à M. Carnegie.
4. — Cette déclaration se retrouve dans l'acte final du 18 octobre 1907. Voyez aussi Renault, ouvrage ci-dessus, p. 69.
5. — V. Renault, ouvrage cité ci-dessus, introduction p. VIII.
6. — V. entre autres rapport de M. Fontaine à la Conférence interparlementaire de Stockholm en 1914 dans documents préliminaires, Stockholm, et suiv.
7. — V. à ce sujet et en général sur le point de vue américain le rapport fait à la 2^e Confér. de la Paix au nom de la première commission : archives diplomatiques, 1908, tome II, p. 172 et suiv.
8. — On connaît les arguments que M. Ruy Barbosa a fait valoir en faveur de l'égalité des Etats, arguments qui ont grandement contribué à l'échec du projet. On sait par contre qu'en ce qui concerne la Cour. Internat. des Prises l'accord a pu s'établir, les Grandes Puissances ayant un juge à demeure et les autres un par roulement.
9. — V. Discours de M. Bourgeois à la commission chargée d'élaborer le nouveau projet dans Documents Préliminaires, Stockholm, t. II, p. 19.

CHAPITRE III

C'est le Conseil de la Société des Nations, chargé par l'article 14 du Pacte lui-même, de préparer un projet de Cour permanente de Justice Internationale, qui lors de sa 2^e session, à Londres, en février 1920, a décidé, sur le rapport de M. Léon Bourgeois, de constituer un comité de Juristes, avec mission d'élaborer et de lui soumettre un avant-projet pour l'établissement de la Cour. Ce Comité se réunit à la Haye le 16 Juin 1920 et consacra ses 35 séances à s'acquitter de la tâche difficile qui lui avait été confiée. Le 24 Juillet de la même année, il avait mis sur pied l'institution nouvelle, que M. de Lapradelle résuma dans son clair et savant rapport.

Le Comité Consultatif des juristes, estimant d'une part à sa juste valeur l'œuvre des deux conférences de La Haye et ayant d'autre part pu, s'appuyer sur les différents projets présentés par divers Gouvernements, par des associations scientifiques internationales, et des jurisconsultes de toute nationalité, a tenu dans une de ses premières séances à exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui ont contribué à l'étude d'une Cour de Justice Internationale.

« La Commission commence ses délibérations » est-il dit, dans la résolution, adoptée à l'unanimité par le Comité, en rendant tout d'abord hommage aux travaux des deux conférences de la Haye qui ont déjà préparé avec une exceptionnelle autorité la solution

du problème de l'organisation d'une Cour de Justice Internationale. » (1)

Pour ne donner qu'un aperçu très bref de l'avant-projet élaboré par le Comité des Juristes, je mentionnerai seulement les trois parties dont il est composé : Organisation, Compétence, Procédure, et en dirai quelques mots sur chacune d'elles.

I

Imprégné de la même idée qui a prévalu en 1907, et selon laquelle une nouvelle Cour de Justice devait être instituée « sans porter atteinte à la Cour Permanente d'Arbitrage », le nouveau projet de 1920 inscrit dans son article premier, que la nouvelle Cour « directement accessible aux parties », sera créée « indépendamment de la Cour d'Arbitrage ». C'est donc comme on l'a souvent dit, l'une « à côté » de l'autre que les deux Cours vont vivre. La nouvelle Cour est un corps de magistrats indépendants élus sans égard à leur nationalité et représentant ainsi d'ailleurs que disposait déjà l'article premier du projet de 1907, les divers systèmes juridiques du monde ; mais à la différence de l'ancien, le nouveau projet ne se borne plus à dire que les juges seront choisis de préférence parmi les membres de la Cour d'Arbitrage, mais invente un système extrêmement ingénieux et très juste ; tout en faisant participer à l'élection des juges, tout au moins d'une façon indirecte, la Cour d'arbitrage, il est arrivé par une heureuse combinaison, à faire élire les juges de la nouvelle Cour par

le vote conjoint du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations. (2)

Je n'ai pas à entrer dans les détails de ce mécanisme, ce qui m'entraînerait en dehors de mon sujet. Il me suffit de constater que le mode de recrutement respectera le principe de l'Egalité des Etats et que les juges qui siégeront à la Cour de Justice, seront du goût de l'Assemblée et du Conseil. Cette solution était d'autant plus juste qu'aux termes de l'article 14 du pacte, la Cour non seulement connaît de tout différend d'un caractère international que les parties lui soumettent, mais encore donne des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisit le Conseil ou l'Assemblée. Comme l'a remarqué le savant Professeur Monsieur de Lapradelle, il y a le plus grand intérêt à ce que non seulement l'Assemblée, mais le Conseil puissent ramener à la procédure judiciaire recommandée par ses qualités spéciales une affaire que les parties revêtent inexactement d'un caractère politique. Et pour que ce renvoi soit possible, il importe que la Cour ait la confiance non seulement de l'Assemblée mais du Conseil. (3)

En effet, comme nous le verrons dans la suite, le Conseil peut renvoyer les Parties devant la Cour, lorsqu'il croit qu'à une affaire, qui lui est soumise pour conciliation, une solution judiciaire est non seulement parfaitement applicable, mais se trouve être plus conforme à la nature du conflit.

Il appartient alors à la Cour de trancher par son avis la question de compétence et reconnaître s'il y a lieu le caractère politique ou judiciaire du litige.

Le Conseil doit par conséquent, pour ce motif, parmi d'autres, intervenir dans l'élection des juges.

Une autre question, qui a donné lieu à des discussions assez vives, est celle de la possibilité pour les Parties, de faire intervenir un juge national, lorsque la Cour ne renferme pas un, de la nationalité de l'une d'elle, ou quelquefois des deux. Lord Phillimore, ouvrant la discussion sur l'article 27 du projet Root-Philimore expliqua, qu'à son avis il était nécessaire de permettre aux Parties d'être représentées dans la cour par un membre de leur nationalité, ou du moins d'empêcher, que l'une des Parties soit représentée tandis que l'autre ne l'est pas, en obligeant le juge de la Partie représentée à se retirer. Préférant au système de la récusation celui de l'adjonction, Lord Phillimore fait ressortir que la Cour a besoin, pour comprendre certaines questions, qui demandent des connaissances tout à fait spéciales, et tenant principalement à la différence souvent profonde des législations, de recourir aux lumières d'un juge national de la Partie en litige ; celui-ci sera un collaborateur précieux surtout pour la rédaction de la sentence, question très délicate, où l'exposé des motifs devra ménager la susceptibilité nationale pour parvenir à rendre la sentence acceptable et en faciliter l'exécution (4). En précisant, il dit qu'il était de beaucoup préférable d'accorder à la Partie non représentée l'autorisation de nommer « pour l'affaire » un juge de sa nationalité, plutôt que d'exclure le juge national de la Partie adverse.

A ce projet se rallièrent plus ou moins tous les au-

tres membres du Comité, tout en proposant certains amendements, surtout en ce qui concerne la situation exacte de ces juges occasionnels ; seraient-ils choisis parmi les juges suppléants, auraient-ils le droit de prendre part au vote et de marquer leur dissentiment, ou bien ne leur permettrait-on de jouer qu'un rôle consultatif ? Toutes questions très intéressantes, que je ne fais qu'énoncer ici, sans avoir le loisir, dans cet aperçu succinct, de m'y arrêter plus longuement. Je signale seulement en terminant ce chapitre, que M. Loder représentant des Pays-Bas, est peut-être le seul qui fut hostile à l'article 27 du projet Root-Philimore parce que, à son avis, cet article évoque l'idée de l'Arbitrage au lieu de celle de de justice. Le parallélisme et la différence entre les deux idées dont j'ai déjà parlé (5), a fourni à M. Loder l'occasion de faire observer que l'idée de donner aux Parties un représentant à la Cour lui paraît erronée. Si l'on donne aux Parties le droit de choisir ce juge, on se trouve en pleine procédure d'Arbitrage ; il trouve du reste qu'il y a contradiction entre les efforts qu'on a fait pour instituer une Cour composée des meilleurs juges, et la proposition d'y introduire des juges ad hoc, choisis par les Parties occasionnellement. Il admet, tout au plus, la participation de membres à voix consultative qui seraient admis si, lors de l'instruction, d'un cas déterminé, la Cour ne renferme pas de juge de la nationalité de l'une des Parties ou lorsqu'aucune des Parties ne possède un juge de sa nationalité ; en ce cas naturellement, il y aura deux juges ad hoc qui auront accès à la Cour.

Malgré que l'unanimité presque s'est rangée du côté opposé, j'ose dire que pour ma part l'opinion de M. Loder a mes préférences. L'intrusion, si on peut s'exprimer ainsi, de personnes sans doute fort compétentes, mais étrangères au corps de magistrats, issu du vote de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations, est un vestige du passé, une marque de défiance de la part des Etats à l'égard de la plus haute juridiction Internationale ; le concours d'experts et d'avocats des Parties, serait, je crois, suffisant pour apporter plus de lumière au débat, et pour suggérer une rédaction conforme à l'esprit de telle ou telle législation. Si la Cour est composée d'hommes jouissant de la plus haute considération morale et du moment qu'on peut être sûr « que les scrupules de justice seront pour eux plus grands encore quand ils auront en face d'eux comme plaideur, l'Etat, dont ils ont la nationalité (6), il est tout au moins excessif d'ajouter « qu'il ne suffit pas que la justice soit juste, il faut encore qu'elle le paraisse ». Pourquoi les sentences d'un pareil tribunal, justes dans leur essence, auraient-elles, ne fut-ce que l'apparence de l'injustice ! L'ombre d'un doute es-elle permise de la part des Etats vis-à-vis d'une Cour, à la constitution de laquelle ils ont tous concouru et à laquelle ils ont adhéré librement ? Voilà quelques appréciations sur l'organisation de la Cour.

II

En ce qui concerne la compétence, le Comité des Juristes a voulu établir l'obligation pour les Etats de

recourir à l'Arbitrage, sans toutefois les astreindre à soumettre leur différends à la nouvelle Cour. Car, il faut bien faire ressortir, qu'il y a une différence entre l'Arbitrage obligatoire et ce qu'on pourrait appeler plus exactement la juridiction obligatoire, qui en la circonstance serait la Cour permanente de Justice. Dans un cas nous verrions les Etats se lier et s'obliger à soumettre, sinon tous leurs différends, ce qui a paru, et ce qui sera malheureusement de longtemps inadmissible, tout au moins un grand nombre d'entre eux, à la procédure de l'Arbitrage, sans que dans cette obligation le Tribunal ou l'Arbitre soit indiqué. Les Etats demeureront par conséquent maîtres de choisir en toute liberté la juridiction qui leur convient. Il est du reste de l'essence même de l'Arbitrage que les parties désignent ou acceptent de leur propre et libre consentement les Arbitres, et ne se soumettent qu'à l'arrêt qui sera rendu par une Cour composée de cette manière. Au contraire dans l'autre, ce n'est plus d'Arbitrage obligatoire qu'il s'agirait, mais d'une juridiction obligatoire de la Cour de Justice dont la compétence serait en pareil cas exclusive. (7)

Indépendamment de cette distinction et de cette liberté que l'on a eu soin d'insérer dans l'article 33 de l'avant-projet, pour bien exprimer que la nouvelle Cour serait compétente, si, les Parties n'avaient convenu de déférer leur litige « à une autre juridiction », le même article dispose et maintient en outre le principe que les deux conférences précédentes, tenues à la Haye, avaient déjà reconnu, et suivant lequel le recours à la solution judiciaire serait possible seu-

lement, après constatation que les négociations directes et la voie diplomatique n'ont pu aboutir à un règlement du litige. La commission a jugé au même titre que ses devancières, qu'il serait sans doute excessif de priver les Parties du moyen d'entente, amiable, amical, qui est le plus naturel et le plus fréquent dans les relations normales entre Etats. « Ce serait manquer aux égards que les Etats se doivent mutuellement que de permettre à l'un d'eux de citer l'autre brusquement, devant un tribunal sans avoir, tout au moins tenté de résoudre le conflit par tous les autres moyens de règlement amiables ». (8)

La Justice Arbitrale Internationale n'aspire donc pas à supplanter les négociations directes ; elle s'applique aux litiges qui n'ont pas été résolus par la voie diplomatique. (9)

L'Arbitrage obligatoire, admis par le Comité des Juristes, comprend un certain nombre de cas énumérés dans l'article 34 de son avant-projet, dont les dispositions ne sont pas nouvelles ; ces différents cas ont pour base la résolution unanime déjà adoptée par la Conférence de la Haye en 1907, et se retrouvent d'ailleurs dans l'article 13 du pacte ; ils ont trait à des différends d'ordre juridique sur lesquels la Cour statue sans convention spéciale. Nous verrons dans la suite l'accueil qui fut réservé à cette décision du Comité par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations.

La Cour connaît des litiges entre Etats, dit l'article 31 de l'avant-projet. Sans m'attarder sur les discussions auxquelles donna lieu cet article, je remar-

que que d'après l'opinion qui a prévalu au sein du Comité des Juristes, l'article 14 du pacte suivant lequel la Cour connaîtra de tous différends d'un caractère International *que les Parties lui soumettront* a entendu limiter la compétence de la nouvelle Cour uniquement aux différends, qui surgiraient entre Etats et non à ceux que feraient naître un litige entre particuliers et Etats. C'était la solution qui, déjà donnée en 1899 et 1907, non seulement pour la Cour d'Arbitrage, mais aussi pour la Cour de Justice Arbitrale, était de plus expressément formulée par le projet des cinq Puissances neutres. Mais si la Cour n'est compétente qu'entre Etats, reste encore à savoir à quels Etats elle est « ouverte ». On se souvient que suivant le projet d'une Cour de Justice voté en 1907, l'accès de la Cour était limité aux Puissances signataires. Sur ce point encore comme sur beaucoup d'autres le Comité de 1920 a innové en étendant la compétence de la nouvelle institution. L'article 32 de l'avant-projet, dispose en effet, dans son paragraphe premier, que la Cour est *ouverte* aux Etats membres de la Société des Nations, y compris ceux mentionnés à l'annexe du pacte (notamment aux Etats-Unis) et il ajoute dans son second paragraphe qu'elle est *accessible* aux autres Etats, avec l'agrément du Conseil; il a paru conforme non seulement aux textes, mais aussi à l'intérêt général de la paix du monde de favoriser le développement de la Justice Internationale et d'élargir le cercle d'action de la Cour (10). En faveur de cette solution on peut invoquer également l'article 17 du Pacte lequel indique que les Etats

étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Par conséquent, tout en marquant l'inégalité des deux situations, que souligne l'emploi des termes différents à dessein, l'article 32 de l'avant-projet a voulu faciliter le recours à la Justice Internationale dont la compétence, toujours grandissante lui a paru hautement souhaitable.

II

Compétente pour statuer à la demande des Etats entre lesquels existe un différend, la Cour l'est encore d'après les termes exprès de l'article 14 du pacte de la Société des Nations, pour donner des avis consultatifs sur tout point ou tout différend dont la saisit le Conseil ou l'Assemblée. Ainsi qu'on le remarque à la simple lecture du texte, ce ne sont pas les Parties, qui soit en vertu d'une convention entre elles préexistante, soit à la suite d'un accord entre elles, demandent à la Cour de résoudre judiciairement un litige d'ordre International ; dans cette compétence spéciale, la Cour n'émet qu'un simple avis, et il appartient au Conseil ou à l'Assemblée de la Société des Nations, demandeurs d'avis, de le rejeter ou au contraire de l'accepter, de se l'approprier et d'en déduire les conséquences qu'il comporte.

En élargissant ainsi les attributions de la nouvelle Cour, les rédacteurs de l'article 14 du traité de Versailles ont pensé qu'il serait souvent utile, que la Cour, avec sa haute autorité morale, intervienne dans

des cas difficiles, compliqués, soit pour donner à un texte son véritable sens, soit pour corriger une interprétation erronée, soit enfin d'une façon générale, pour donner sa précieuse opinion sur une question d'ordre International. On s'est dit avec raison, qu'un avis de la Cour permanente de Justice, émis à temps, apporterait plus de lumière dans un débat relatif à une question d'ordre international et empêcherait souvent un conflit de naître, ou le cas échéant parviendrait à contourner ses conséquences fâcheuses.

Le Comité des juristes, chargé d'élaborer l'avant-projet de la nouvelle Cour, s'est occupé de la compétence consultative, notamment dans sa 27 séance tenue au Palais de la Paix à la Haye le 14 Juillet 1920, où les arguments en faveur de la compétence consultative de la Cour furent développés par Monsieur de Lapradelle ; il expliqua tout d'abord la différence qu'il y a entre un différend et un point soumis à la Cour « pour avis » ; tandis que un différend est un conflit actuel, un point est plutôt une question théorique. Cette différence entraîne la nécessité d'une solution différente dans les deux cas. Un point peut être examiné par un nombre restreint de juges, tandis qu'un différend doit être examiné selon une procédure qui se rapproche de celle qui doit être suivie pour un jugement.

Lorsqu'un avis est demandé à la Cour en dehors de tout litige d'ordre international, considéré *in abstracto*, c'est sur un point que celle-ci est appelée à se prononcer. Ce même point, sur lequel aujourd'hui,

la Cour donne son avis, pourra devenir demain un différend, dans le cas où les Parties qui ont sur ce « point » des opinions divergentes, auront un intérêt à la faire prévaloir. Ce sont par conséquent deux hypothèses distinctes qu'il faut envisager.

1° Avis demandé à la Cour en dehors de tout différend et

2° Avis demandé à la Cour sur un différend déjà né.

Cette distinction a donné lieu à quelques discussions au sein du Comité. Ce fut notamment M. Root qui s'éleva contre le droit qu'aurait la Cour de donner des avis consultatifs à l'occasion d'un conflit actuellement né, ce qui lui paraissait être « une violation de toute convenance juridique ».

M. de Lapradelle entreprit de convaincre le savant représentant des Etats-Unis, d'une part, en attirant son attention sur les dispositions des articles 13 et 14 du Pacte, et d'autre part sur la possibilité pour le Conseil de renvoyer à la Cour un conflit qui lui a été soumis, mais qui aurait dû être tranché judiciairement ; en ce cas, la Cour se réunit à l'occasion d'un conflit déjà né, puisque le Conseil vient d'en être saisi avant elle, et en son lieu, et elle aura à donner un avis, sur le caractère exact de ce conflit; elle doit par conséquent se constituer de la même manière que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle, car s'il est vrai que son avis n'aura pas force de chose jugée pour les Parties et ne sera pas obligatoire pour le Conseil, il n'en demeure pas moins que le Conseil, dans la très grande majorité des cas, fera

sien l'avis de la Cour, à raison surtout de sa valeur scientifique et morale, et par conséquent celui-ci ressemblera à tous égards à une sentence que la Cour aurait rendue, si elle était saisie par les Etats en litige.

Par contre, lorsque elle est appelée à donner son avis indépendamment de tout différend, c'est avec raison que le Comité a proposé dans le paragraphe II de son article 36 la composition réduite de la Cour, par une commission de 3 à 5 membres. Le Comité a eu, à mon avis une vision très nette des deux situations, car dans le cas où la Cour se prononce in abstracto, il importe que son avis lui laisse néanmoins toute liberté de statuer d'une manière différente si la même question lui est soumise plus tard soit « pour avis » à l'occasion d'un conflit existant, soit en sa qualité de Cour de Justice. La différence de composition se justifie donc, pleinement et l'on doit je crois, regretter que cette manière de voir n'ait pas été finalement enregistrée dans le statut définitif de la Cour.

III

La troisième partie de l'avant-projet des Juristes s'occupe de la Procédure. La question de la langue officielle de la Cour ayant été résolue par la proclamation du Français comme langue officielle, sauf exception lorsque les Parties en font la demande et que la Cour y consent, les articles 38 et suivants contiennent un certain nombre de règles, inspirées surtout par le projet des cinq puissances ; je me

borne ici à renvoyer aux dits articles me réservant de revenir sur ces questions lorsque je traiterai du règlement intérieur de la Cour, et plus spécialement de la procédure consultative.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE III

NOTES

1. — V. procès-verbaux, vol. I, p. 43.
2. — Je remarque aussi que la présentation des candidats par les membres de la Cour d'Arbitrage a l'avantage de ne pas écarter totalement les Gouvernements, puisqu'ils ont eux-mêmes nommés les membres de la Cour d'Arbitrage qui de ce fait prennent part en quelque sorte en leur nom à cette présentation.
3. — V. procès-verbaux du Comité Consultatif, tome II, p. 701.
4. — V. Renault, ouvrage ci-dessus.
5. — V. ci-dessus, p. 20.
6. — V. Rapport du Comité dans procès-verbaux, t. II, p. 721.
7. — V. Rougier, R. D. I. P. 1921, 1^{re} série ; la première Assemblée de Genève.
8. — Rapport du Comité dans procès-verbaux, t. II, p. 726.
9. — V. art. 16 de la Convention de 1899 et 18 de celle de 1907. V. aussi art 13 du P. S. N.
10. — V. en faveur de l'extension de la compétence de la Cour dans procès-verbaux Comité, t. II, p. 725.

CHAPITRE IV

I

Le Comité des Juristes, une fois que la rédaction de son avant-projet fut approuvée par l'unanimité de ses membres, s'empressa d'en soumettre le texte, composé de 62 articles, au Conseil de la Société des Nations qui en a pris connaissance pendant la session à Saint-Sébastien, mais qui ne pouvant en aborder l'étude à ce moment-là, décida de l'inscrire à l'ordre de sa prochaine session et d'en donner entre temps communication aux différents membres de la Société. Dans la lettre d'envoi qui, rappelant les mérites recommandait l'adoption du projet des Juristes, le Conseil attire l'attention des Etats sur l'esprit de conciliation et sur les concessions réciproques grâce auxquelles à la Haye on était parvenu à un accord. Les Etats pouvaient bien avoir des opinions divergentes sur beaucoup de points, lorsqu'il s'agit d'examiner une question d'aussi grande envergure, mais **le Conseil considérait** comme un malheur international, si à cause de divergences irréconciliables tant d'efforts devaient aboutir à un échec. (1)

Ainsi qu'il en avait décidé lui-même, le Conseil a examiné dans sa session de Bruxelles en octobre 1920, l'ensemble du projet ; M. Bourgeois qui reprit dans son rapport les différents chapitres, en présentant aussi les observations de divers Gouvernements,

se prononça en faveur de l'adoption du projet dans son ensemble, tout en proposant certaines modifications, jugées nécessaires à son avis, pour établir le statut de la Cour plus conforme aux véritables intentions du pacte.

C'est principalement, la question de la compétence obligatoire de la nouvelle institution, que de l'avis du Conseil, le Comité des Juristes a traité d'une façon trop hardie et sans tenir suffisamment compte des articles 12 à 15 du pacte de la Société des Nations, qui limitaient son mandat. Aucun doute ne peut évidemment exister lorsqu'il y a une convention générale d'Arbitrage entre deux ou plusieurs Etats, libres de se soumettre pour tous leurs litiges ou pour certains d'entre eux, soit à la nouvelle Cour soit à toute autre. Mais dans la pensée du Conseil, il n'était pas admissible, de rendre la nouvelle Cour de Justice compétente « sans convention spéciale », et pour ainsi dire contre la volonté des Parties. Le Conseil n'a pas cru pouvoir déroger à l'article 12 du Pacte, en substituant une décision de la Cour permanente, au libre choix, que le Pacte laisse aux Parties, quant à la question de savoir, si elles porteront leur différend devant la Cour, devant une autre juridiction internationale ou devant le Conseil de la Société des Nations. Le rapporteur, et avec lui tous les membres du Conseil, ont estimé, qu'en acceptant le principe de la compétence obligatoire de la nouvelle Cour ils modifiaient le sens des articles correspondants du Traité, et que c'était empiéter sur les fonctions de l'Assemblée que de souscrire à ce qui cons-

tituait un véritable amendement au Pacte (2). Il fut donc convenu de conserver la compétence facultative de la Nouvelle Cour, non tant pour des raisons juridiques, puisque tout le monde a reconnu que l'extension de la Juridiction de la Cour aurait été un bienfait et un progrès incontestable, mais pour des motifs d'opportunité et de prudence politique ; on a pensé qu'il serait préférable de laisser la nouvelle Cour s'imposer d'elle-même par la valeur de ses arrêts, plutôt que d'astreindre les Etats de s'y soumettre, ainsi que le voulait l'avant-projet des Juristes. On a craint que les Etats ne fussent effrayés de ce procédé insolite, dans les mœurs de la vie Internationale et ne refusâssent de voter en faveur de la nouvelle institution dont ils ignoraient la qualité et l'autorité. Il est juste toutefois de remarquer, ainsi d'ailleurs que M. de Lapradelle l'avait déjà fait dans son rapport, qu'il n'était pas question, même dans l'esprit des juristes de la Haye, de lier les Etats par l'Arbitrage obligatoire sans leur assentiment, la compétence obligatoire ne pouvant naître que d'une convention ; ici la convention qui établit l'arbitrage obligatoire est le statut qui organise la Cour. Quoiqu'il en soit, le Conseil ayant pris nettement parti pour le maintien des règles traditionnelles, les articles 33 et 34 du projet des Juristes furent fondus en un seul, l'article 33 disant simplement que la compétence de la Cour est réglée par les articles 12, 13 et 14 du Pacte.

II

La discussion sur la compétence, a été reprise de-

vant la première assemblée de la Société des Nations, où la sous-commission spécialement désignée pour étudier les problèmes concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour, se trouva en présence de plusieurs amendements, tendant à élargir plus ou moins le cadre de la juridiction obligatoire, et le droit pour les parties d'agir par voie d'assignation unilatérale ; devant la considération que l'unanimité des membres de la Société des Nations était nécessaire pour l'établissement de la Cour et que cette unanimité ne semblait pouvoir être obtenue que sur la base des principes établis par le projet du Conseil, la sous-commission et à leur tour la troisième commission et l'assemblée toute entière ont finalement accepté la compétence facultative de la nouvelle Cour.

Ici encore, ce n'est pas sans difficulté que l'unanimité a été obtenue, grâce à des sacrifices non pas de convictions, mais bien quant à la réalisation immédiate de ces convictions (3). On a reproché à la Commission, qui dans sa majorité était en faveur de la compétence obligatoire d'avoir subi la loi de la minorité et de s'être inclinée devant l'obstination de cette dernière. Ces reproches sont sans fondement. Si les partisans de la compétence obligatoire ont apposé leurs signatures au bas de l'instrument qui est devenu la charte de la nouvelle Cour, c'est uniquement parce qu'ils ont compris qu'il n'y avait que ce moyen qui put leur permettre d'arriver immédiatement au minimum réalisable, c'est-à-dire à une Cour permanente et judiciaire, mais n'ayant pas pour le

moment un caractère obligatoire. Dès lors, ils ont cru de leur devoir de se rallier au projet qui a rencontré l'approbation de l'unanimité des membres, et ont ainsi contribué par leur modération, qui est toujours une marque d'intelligence, et en la circonstance, fut de plus une preuve de haute clairvoyance, à la création du plus important peut-être des organes de la Société des Nations.

Toutefois si l'accord préalable des parties a été considéré comme le seul compatible avec la rédaction de l'article 14 du Pacte, la possibilité fut offerte aux Etats d'accepter sous réserve de réciprocité la compétence obligatoire de la Cour en signant « une disposition facultative » qui formait l'objet d'un protocole spécial ; de sorte que chaque Etat, membre de la Société ou mentionné dans l'annexe, pourrait déclarer reconnaître la juridiction de la Cour comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, ce qui constituait une heureuse formule de transaction entre le système des juristes et celui du projet de Bruxelles.

Une autre question dont s'est également occupé la troisième commission de l'assemblée de Genève, concerne certains différends d'ordre tout spécial, notamment ceux qui se rapportent aux questions du travail, pour lesquels il a paru nécessaire d'établir des règles spéciales. Sur la proposition de la Délégation de l'Empire Britannique et du Bureau International du Travail, qui mériteraient un examen et une appréciation à part, mais auxquelles je me borne à renvoyer (4), la Commission a décidé, que jour ju-

ger les questions du travail, la Cour adopterait une formation particulière, dans laquelle les experts techniques, siègeraient à côté des juges. L'idée qui a inspiré les auteurs de cette proposition était double. Ils ont compris d'abord que pour résoudre des questions d'ordre technique, des connaissances purement juridiques ne suffisent pas et en outre, que les masses ouvrières pour qui ces questions présentent un si grand intérêt doivent avoir pleine confiance dans les décisions de la Cour. L'Assemblée adopta comme facultative au lieu d'obligatoire, la présence d'experts techniques dans les questions intéressant le travail (5).

Un dernier point que je ne puis passer sous silence parce qu'il a été l'objet de vives discussions, pendant lesquelles des opinions très divergentes se sont fait jour, et qui a précisément trait à la constitution définitive de la Cour : c'est celui de la forme, dans laquelle le statut de la Cour devait être adopté par les membres de la Société des Nations. Ce Statut était définitivement arrêté par le vote d'une résolution en date du 13 Décembre 1920, émis par l'Assemblée de la Société des Nations. Seulement la question s'est posée, si le vote de l'Assemblée était suffisant pour rendre à la nouvelle Cour une existence légale, ou si un autre vote superposé au premier ne devait intervenir de la part des Etats eux-mêmes. Les deux thèses ont été soutenues ; l'Assemblée a compétence, disaient les uns, pour donner à elle seule, par le vote de ses membres, la vie au troisième organe de la Société des Nations, le statut de la Cour ne constituant qu'une

mesure d'organisation que l'Assemblée a qualité pour rendre obligatoire par son seul vote (6), tandis que les autres prétendaient que, *vu les termes particuliers de l'article 14 du Pacte*, ce vote n'esuffisait pas, mais qu'il fallait en outre, la ratification de ce vote par les *membres*, non plus de l'Assemblée, mais de la Société des Nations, c'est-à-dire par les Gouvernements des Etats membres. Une formule transactionnelle, due surtout à MM. Fromageot et Politis qui faisaient partie de la sous-commission fut heureusement trouvée et adoptée, suivant laquelle l'Assemblée déclare approuver le Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, qui préparé par le Conseil aux termes de l'article 14 du Pacte a été soumis à son approbation, mais stipule en même temps que le Statut de la Cour sera soumis aux membres de la Société des Nations qui devront constater sous forme de protocole duement ratifié qu'ils reconnaissent ce statut.

Ainsi que les promoteurs de ce texte l'ont eux-mêmes déclaré, le système proposé par eux aurait pour résultat que la Cour serait créée comme organe de la Société des Nations par le vote de l'Assemblée tandis que la compétence de la Cour *rationae personnae* serait déterminé par la ratification des Etats (7).

J'ai parcouru très brièvement les plus intéressantes questions ayant trait à la constitution de la Cour de Justice Internationale qui, approuvée par la première Assemblée de la Société des Nations en 1920, devait entrer en vigueur aussitôt que la majorité de ses membres aurait ratifié le Statut.

La Cour une fois constituée, allait être appelée à

siéger conformément au Statut et ce sont ses débuts qui feront l'objet, de la deuxième partie de ma thèse.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE IV

NOTES

1. — V. lettre d'envoi dans Journal Offic. de la Société des Nations, N° 8, année 1920, p. 13.
2. — V. Rapport de M. Bourgeois relaté dans Journal Offic. S. Nations, N° 8, année 1920.
3. — V. Politis devant la première Assemblée dans Documents, vol. III, p. 243.
4. — V. sur tous ces points l'exposé de M. Hagerup à la 20^e séance plénière du 13 décembre 1920, dans comptes-rendus de la première Assemblée.
5. — V. Amendements au projet de la Cour présenté par la la délégation britannique dans Documents v. III, N° 37, p. 70 et la note du B. I. T. dans Documents v. III, N° 42, p. 74.
6. — V. Morellet, Organisation de la C. P. J. I., page 24.
7. — V. Rougier, R. D. I. P. 1921, p. 293 et suiv., l'intéressant exposé qu'il en fait sur cette question.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I

LES DEBUTS DE LA COUR

Section A.

Se conformant aux dispositions de l'article 30 de son statut, la Cour a consacré la plus grande partie de sa première session qui s'ouvrit le 30 Janvier 1922, à déterminer par un règlement, le mode suivant lequel elle exercerait ses attributions. Deux façons de comprendre ce règlement se présentaient à son esprit : ou bien le nouvel instrument devrait servir à combler les lacunes du statut, puisque ce dernier contenait déjà des dispositions relevant du domaine du règlement, ou bien il constituerait un code complet, où les règles déjà consacrées par le statut se trouveraient rapprochées de règles nouvelles, destinées à les développer. Dans le premier cas, le règlement ne serait que le complément du statut, tandis que dans l'autre on se trouverait en présence d'un corps de règles indépendant, contenant tout ce qui concernait la vie intérieure de la Cour. Ce fut la première manière qui fut admise, pour la raison déterminante, que le statut s'étant occupé d'établir pour ainsi dire les principes directeurs relatifs au règlement intérieur de la Cour, on risquerait de se trouver en face de règles peut-être contradictoires ; ce n'est par con-

séquent, qu'en superposant celles-ci à celles-là, qu'on pourra se faire une idée exacte des règles suivies par la nouvelle juridiction internationale (1). Il ne rentre pas dans le cadre de cette étude d'analyser les différents chapîtres de ce règlement adopté le 24 Mars 1922. Un examen attentif de ce document présenterait cependant un grand intérêt, et on ne manquera certainement pas de s'y livrer, à l'aide des Documents de cette session dite préliminaire qui viennent à peine de voir le jour. Pour mon compte je me bornerai à en dire quelques mots, en m'étendant un peu plus sur le chapitre concernant la procédure consultative qui nous intéresse plus spécialement, ma thèse ayant comme sous-titre « La Procédure pour Avis ».

Dans un premier chapitre du règlement intitulé « De la Cour », il est question des personnes composant la Cour, c'est-à-dire des juges, les modes de formation du tribunal et des conditions dans lesquelles les modifications peuvent être apportés à sa composition normale. La Cour normalement est composée d'après la règle formulée par le statut lui-même, de 15 juges, dont 11 juges titulaires et 4 suppléants. Le règlement établit un ordre de préséance entre ces divers membres de la Cour, prévoit la procédure pour l'élection du Président et du Vice-Président qui, suivant l'article 9, a lieu à la fin de la session ordinaire qui précède immédiatement le terme normal des fonctions du Président et du Vice-Président sortants. En dehors des juges, le statut prévoit, comme il a été déjà expliqué, la collaboration d'assesseurs techniques pour les litiges de travail, ainsi que pour ceux tou-

chant des questions de transit ou de communications, mais le soin d'établir la procédure à suivre dans chaque cas pour la désignation de ces assesseurs techniques a été naturellement laissée au Règlement. Celui-ci laisse une grande liberté à la Cour, en permettant au Président de recueillir préalablement tous les renseignements propres à l'éclairer sur l'espèce qu'il s'agit de juger, mais en lui faisant cependant une obligation, d'ailleurs très juste, de consulter le Conseil d'Administration du B. I. T. lorsqu'il est question de résoudre un différend de travail. Enfin ces assesseurs doivent avant d'entrer en fonctions, et à la première séance de la Cour à laquelle ils assistent, prendre un engagement, analogue à celui des juges, d'exercer leurs devoirs en tout honneur, en pleine impartialité et en toute conscience. (Voir article 8 du règlement).

Les juges sont, comme on sait, élus pour une période de neuf ans et leur réélection est prévue par le statut ; d'autre part, et ceci est intéressant à noter les élections supplémentaires ne valent que pour le temps, qui reste à courir jusqu'à l'expiration du mandat général de la Cour. La même règle est applicable aux Présidents et vice-Présidents dont le mandat n'est que triennal et dont les fonctions expirent à la date normale, indépendamment de l'époque de l'élection. C'est par conséquent le principe du renouvellement intégral qui a été admis, le système dit de l'« enchevêtrement des mandats » suivant lequel les périodes de fonctions seraient individuelles et compteraient à partir de la date de chaque élection déterminée, ayant paru présenter plusieurs inconvénients, du fait que

par exemple un président dont le mandat de juge venait à expirer, pouvait garder ses pouvoirs présidentiels, ce qui ne manquerait pas d'exercer une certaine influence sur les corps électoraux. (1). Reste à dire un mot du Greffier de la Cour choisi parmi les candidats proposés par les membres de la Cour et élu pour une période de sept ans.

Comme le dit l'article 25 du règlement, le Greffier sert d'intermédiaire à toutes les communications émanant de la Cour ou qui lui sont adressées, et assure la continuité du service par la garde des archives qui lui est confiée et par les autres fonctions qu'il accomplit sous sa propre responsabilité. (2).

Section B

I

Arrivons au chapitre deuxième, celui de la procédure où le règlement distingue sous deux rubriques différentes la procédure contentieuse ordinaire et la procédure sommaire d'une part, la procédure consultative de l'autre. La première est celle en usage, lorsque la Cour s'acquitte de ses attributions, proprement judiciaires, en rendant ses sentences obligatoires. La procédure sommaire est employée seulement à la requête et en vertu d'un accord des parties pour simplifier et raccourcir le débat. La procédure contentieuse ordinaire comporte deux phases : la phase écrite consistant surtout dans les présentations des mémoires et des contre-mémoires et dans l'examen préliminaire de l'affaire ; vient ensuite la phase de

la procédure orale où la Cour invite les parties à présenter des témoins, phase pendant laquelle elle peut demander des éclaircissements, pour pouvoir ensuite rendre la sentence en pleine connaissance de caus. Le règlement expose aussi la manière d'introduire l'instance devant la Cour plénière, et devant les chambres spéciales, la procédure étant d'ailleurs la même, quelle que soit celle des compositions dans laquelle la Cour siège. Il distingue en outre, les cas où la compétence est obligatoire et ceux où elle ne l'est pas. Lorsque la Cour est saisie par un compromis, les choses se passent à peu près comme dans la procédure arbitrale, les Parties en litige faisant notifier le compromis qui établit entre elles l'accord de soumettre leur différend à la Cour de Justice.

Lorsqu'au contraire on se trouve en présence d'une compétence obligatoire il suffit d'une demande unilatérale contenue dans un document appelé requête.

Je n'ai pas à entrer dans les détails des dispositions savamment et minutieusement établies par le Règlement et concernant la présentation des moyens de preuve, l'audition des témoins, le problème de l'intervention proprement dite où l'intervenant devient partie en cause, et puis ensuite la question du droit pour les signataires d'une convention générale autres que les parties en cause « d'intervenir au proces », si l'interprétation de la Convention est mise sur le tapis. Dans ce dernier cas la Cour a été d'avis que l'intervenant ne peut que soumettre à la Cour ses observations au sujet de l'interprétation de la Convention et

de ce fait celle-ci devient également obligatoire, selon les termes mêmes du statut, à l'égard de l'intervenant (3).

Il est inutile d'ajouter que lorsque nous nous trouvons en présence d'une véritable intervention, une requête doit être soumise et doit parvenir à la Cour avant l'ouverture de la procédure orale conformément du reste aux termes de l'article 62 du statut ; la Cour décide sur son admission après avoir entendu les explications des parties. Par contre lorsqu'il s'agit d'un cas de quasi intervention en vue de l'interprétation d'une convention internationale la chose se passe d'une façon différente. L'intéressé qui, par cela même qu'il est cosignataire de cette convention internationale susceptible d'interprétation peut-être variées, a un intérêt évident à se mêler à la discussion, se borne ici à communiquer à la Cour son désir d'être entendu et son admission est en pareil cas de droit. Pour les autres questions qui peuvent se présenter concernant la procédure d'intervention, la Cour s'est réservée une entière liberté d'appréciation.

Le procès se termine par le prononcé de l'arrêt, sauf dans les cas où un arrangement intervient au cours des débats, la Cour se bornant alors à enregistrer cet accord, et le différend prenant fin par lui-même. La revision de la sentence est prévue par le Statut et réglementé par l'article 66 du document élaboré par la Cour dans sa session préliminaire, qui pour bien souligner qu'il ne s'agit pas d'un appel ou d'un recours quelconque à une juridiction su-

périeure, exige que la composition de la Cour, jugeant en revision soit identique à celle qui a rendu la première sentence ; on va même plus loin et l'on prescrit que dans la mesure du possible les mêmes juges doivent siéger à nouveau, même s'ils ont cessé de faire partie de la Cour.

J'ai ainsi parcouru à vol d'oiseau dans les pages qui précèdent les phases de la procédure contentieuse ordinaire. La dernière section contentieuse traite de la procédure sommaire, qui, ainsi que je l'ai déjà dit, ne peut fonctionner qu'en vertu d'un accord des parties et a lieu devant une chambre spéciale, dite chambre de procédure sommaire. La prompte expédition des affaires exigeait souvent qu'on adoptât des règles plus simples et des procédés plus rapides aux fins d'arriver à une solution. Les rédacteurs du règlement y ont pourvu en imaginant un système qui différerait sensiblement de toutes les procédures sommaires tentées jusqu'alors, entre autres celle prévue par la Cour d'arbitrage qui était purement écrite, mais qui n'a jamais été mise à l'épreuve. Avec le système adopté à la Haye en 1922, c'est toujours la procédure écrite qui est prépondérante, mais la faculté est réservée à la Cour de faire usage d'une procédure orale, du reste extrêmement simple et brève. Mais même en ce qui concerne la phrase écrite des restrictions importantes sont apportées ; il n'est plus question, comme dans la procédure contentieuse ordinaire d'une procédure contradictoire : les deux parties en litige présentent au Tribunal un seul écrit, qui peut être pro-

duit en même temps par les deux adversaires, et où chacun d'eux expose son point de vue. Si la Cour est convaincue par les arguments qui s'y trouvent relatés, elle peut rendre immédiatement son arrêt, qui d'ailleurs ne diffère en rien d'un arrêt provenant de la Cour siégeant en séance plénière. Seulement, et c'est en cela que consiste la nouveauté, la chambre a la faculté d'entendre les parties, et de leur poser les questions de nature à lui préciser certains points incomplètement exposés dans les mémoires ; mais il faut bien appuyer sur le caractère unilatéral de cette faculté, les parties n'ayant jamais le droit de demander de leur propre initiative qu'une discussion orale eut lieu devant la chambre. Il appartient par conséquent uniquement à la Cour d'apprécier et de provoquer des explications orales complémentaires.

II

Le second titre du chapitre concernant la procédure, règle la procédure consultative. On sait ainsi que je l'ai déjà dit dans la première partie de mon étude, que la nouvelle Cour, conformément aux dispositions de l'article 14 du pacte, donnera des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée, et l'on sait également la distinction qu'il y a à faire entre un différend et un point de Droit International (2).

En dehors de ce texte on ne trouve nulle part une indication sur cette compétence particulière de la Cour Permanente de Justice Internationale. Le Statut constitutif ne contient pas un mot sur ce point et

par conséquent c'est uniquement en se tenant à une interprétation plus ou moins large de l'article 14 qu'on doit examiner l'étendue de la compétence consultative de la Cour.

La question de savoir si la Cour doit donner des avis a provoqué beaucoup de confusion parmi les juristes. D'une façon générale on peut dire que ce furent surtout les représentants des Etats-Unis d'Amérique qui ont combattu le principe même de cette compétence consultative, plus particulièrement celle où la Cour peut émettre des avis à l'occasion d'un différend déjà né ; ce qui a surtout influencé les juristes américains et ce qui a rendu leur opposition plus tenace, c'est que la Haute Cour des Etats-Unis ne possède aucune compétence de ce genre, semblable à celle conférée à la Cour permanente de

Justice Internationale. En effet, à l'Assemblée Constituante de 1787, chargée d'élaborer l'acte fondamental de la Constitution américaine, une proposition fut faite, en vue d'investir chacune des Chambres ainsi

que le chef de l'Exécutif, du pouvoir de saisir la Haute-Cour et de lui demander son avis sur des questions juridiques importantes. « Upon important questions of law and upon solemn occasions ». Cette proposition n'a pas été adoptée par l'Assemblée. D'autre part, le Président Washington par l'intermédiaire de son Secrétaire d'Etat M. Jefferson a demandé à la Cour si elle croyait pouvoir donner son opinion sur des questions relatives à l'interprétation d'un traité ou d'une loi. Les Juges ont répondu qu'il ne leur semblait pas possible de donner des avis de

ce genre qu'ils considéreraient incompatibles avec les fonctions judiciaires dont la Cour était investie. Cette réponse fut considérée comme définitive et la question ne fut plus soulevée.

Il n'est par suite, pas étonnant de voir un juriconsulte tel que M. Root ou M. Moore se scandaliser d'entendre qu'une Haute Cour de Justice Internationale, qui d'après eux devait refléter l'image de leur Haute Cour pouvait donner des avis n'ayant qu'une valeur purement morale. La nouvelle Cour dont la création a été surtout inspirée par l'intention de favoriser et de développer l'application entre Nations du principe et des méthodes des décisions judiciaires, diminuerait-elle même son prestige et introduirait en même temps des méthodes de fonctionnement étrangères et même opposées à son but essentiel qui est celui de rendre des sentences obligatoires, chaque fois qu'elle serait appelée à donner un avis qui, n'ayant qu'une valeur morale pourrait très bien ne pas être écouté. Donner des avis diminuerait les occasions où la Cour doit exercer ses fonctions judiciaires, car, si la Cour se considérait comme liée par les avis elle empêcherait ainsi que les différends lui fussent ultérieurement soumis en vue d'une décision judiciaire, tandis que par ses arrêts elle contribuerait en se formant une jurisprudence au développement du Droit International. Quoi qu'il en soit, la compétence consultative de la Cour a été admise dans l'article 14 du pacte. Mais si le principe n'est plus discuté, reste à savoir quelle est l'étendue de cette compétence, en d'autres termes il s'agit de vérifier si la Cour est en vertu de cet article obli-

gée de donner des avis chaque fois qu'ils lui sont demandés ou si elle a la faculté, le cas échéant de se dérober et de refuser de donner un avis. La question des avis formait l'article 36 du projet des juristes de la Haye, qui a été adopté après une courte discussion contre l'abstention de M. Ricci Busatti qui a déclaré que, n'ayant pas eu le temps nécessaire pour réfléchir sur les dispositions de cet article qui n'a jamais été discuté à fond, il ne croyait pas pouvoir prendre part au vote.

Le Comité des Juristes avait adopté dans son avant-projet soumis au Conseil de la Société des Nations la distinction entre un différend non encore né, prescrivant qu'en ce cas la Cour devait être constituée par un nombre restreint de juges, et un différend déjà né ; dans cette seconde hypothèse le Comité a pensé que le différend renvoyé pour avis à la Cour soit par le Conseil, soit par l'Assemblée de la Société des Nations a le caractère d'un véritable litige et suppose que l'affaire présente un caractère d'ordre juridique ; le Conseil ou l'Assemblée après avoir sans succès essayé de régler par la procédure conciliatrice le renvoi devant la Cour et celle-ci devra en pareil cas se constituer comme s'il s'agissait de juger un véritable litige.

Le Conseil et la première Assemblée de la Société des Nations ont longuement discuté sur la portée de l'article 14 et ont été notamment saisis de deux amendements, l'un de la part de la délégation italienne, qui figurait dans un rapport du Conseil du Contentieux diplomatique (Consiglio del Contenzioso diplo-

matico) attaché au Ministère des Affaires Etrangères, l'autre de la part de la délégation argentine. Il y est dit entre autres que le dernier alinéa de l'article 36 du projet des Juristes prévoyant une composition différente selon les Cas, de la Cour, statuant « pour avis » donne aux fonctions et à l'avis de la Cour un caractère peu conforme au but visé par les dispositions de l'article 14 du Pacte auxquelles cet article du projet se rattache. Dans la proposition italienne le point d'importance capitale paraît être le fait que la proposition estime que les dispositions de l'article 36 du projet vont au delà des stipulations de l'article 14.

Le Conseil, à la suite de la discussion dont la proposition surtout italienne a été l'objet, propose de supprimer le dernier alinéa de l'article du projet tout en conseillant que, si cette disposition vise comme il paraît, la faculté du Conseil et de l'Assemblée de remettre d'office le cas échéant les Parties devant la Cour, des règles plus exactes et plus claires fussent formulées, à cet effet.

La Sous-Commission de la troisième Commission de la première Assemblée de Genève a également discuté sur les différents amendements concernant l'article 36 du projet des Juristes, modifiés déjà par le Conseil à Bruxelles, mais pour aboutir à cette conclusion, que la question des conditions auxquelles est subordonné le pouvoir de la Cour d'émettre des avis, ne rentre guère dans celle de l'organisation de la Cour et propose la suppression pure et simple de l'article 36 du projet, tout en ajoutant qu'à son avis la Cour doit émettre ses avis dans tous les cas avec

le même quorum de juges qui est requis pour la décision des litiges et qu'il n'y a pas lieu de maintenir la distinction consacrée par l'article 36 du projet, cette distinction paraissant peu nette et pouvant donner lieu à des difficultés pratiques (5).

De sorte que le statut constitutif garde le silence sur cette compétence spéciale, laissant le soin au règlement d'établir des règles à ce sujet, à l'aide du seul texte de l'article 14 du Pacte. Les juges chargés d'élaborer le règlement, arrivés au chapitre de la procédure pour avis, se sont posés une question que j'ai déjà mentionnée plus haut, et qui a donné lieu à des discussions passionnées. On s'est demandé si l'activité Consultative constituait un devoir imposé à la Cour ou bien une faculté ; or, il arrive que ce texte unique se prête à l'une et à l'autre de ces interprétations, suivant qu'on se sert du texte anglais ou du texte français, les deux d'ailleurs faisant également foi, d'après l'article 440 du Traité de Versailles. En lisant la version anglaise, on est forcé d'admettre l'obligation pour la Cour de donner des avis les mots « *the court may also give an advisory opinion* » impliquant un devoir, tandis que des mots correspondants du texte français : « Elle donnera aussi des avis consultatifs », il ne semble ressortir que la faculté pour la Cour de donner des avis, la Cour demeurant toutefois libre dans des cas déterminés, mais qui ne sont cependant pas mentionnés, de refuser de donner un avis. M. Moore qui pendant la session préliminaire a soumis à la Cour un mémoire très intéressant, où il étudie cette question dans son

ensemble, y soutient avec force que l'obligation d'assumer des fonctions de ce genre ne peut être déduite de deux textes contradictoires, tout deux officiels (5). Il est vrai que le Statut de la Cour permanente de Justice Internationale est celui visé par l'article 14 du Pacte et que dans son article premier, il est dit que la Cour est instituée, conformément à l'article 14 ; mais le statut n'ayant pas abordé la question, ces expressions ne signifiaient autre chose, que le Conseil a accompli la tâche qui lui avait été confiée par le Pacte.

Après examen approfondi de cette question et sur une question posée par le juge Altamira demandant si une disposition à cet effet ne doit pas être insérée dans le règlement, Lord Finlay expliqua qu'il était préférable de ne rien stipuler dans le Règlement à cet égard ; en effet, toute disposition que l'on pourrait insérer, aurait le caractère d'une interprétation de l'article 14, mais cette interprétation ne pourrait logiquement lier la Cour qui aurait toujours le droit de fournir une nouvelle Interprétation, dans chaque cas déterminé. Il fut par conséquent décidé qu'aucune disposition particulière sur les avis consultatifs ne serait mentionnée quant à cette obligation ou cette faculté, mais que liberté soit laissée à la Cour pour juger d'après la nature et les circonstances dans chaque cas particulier. Aussi la Cour accepte en principe comme un devoir de donner des avis, mais elle envisage aussi des cas où il pourrait lui être impossible de faire droit à une demande d'avis. Il en résulte que la Cour refusera par exemple, absolument de répon-

dre à des questions à elle soumises autrement que par le Conseil ou l'Assemblée. Nous avons vu en effet précédemment dans cet ordre d'idées que des propositions furent faites tendant à donner, soit aux Gouvernements, soit au Bureau International du Travail, le droit de demander à la Cour des avis, mais que celles-ci n'ont pas été adoptées, notamment par la troisième Commission de la première Assemblée, qui a estimé que de telles dispositions impliqueraient une extension sensible des devoirs des membres de la Cour et pourraient entraîner des conséquences d'une portée difficile à calculer d'avance (7).

Les avis consultatifs sont émis après délibération par la Cour, en séance plénière, et les opinions dissidentes des juges, qui le désirent, sont jointes à l'avis. Ainsi dispose l'article 71 du règlement adopté non sans quelque discussion, différentes propositions ayant été faites de conférer à l'Assemblée Générale de la Cour, comprenant tous les juges et juges suppléants, le soin d'émettre des avis. Une pareille composition de la Cour a paru à juste titre contraire à l'esprit général du statut et à son article 25 en particulier, ce dernier disposant en effet que la Cour exerce ses attributions en séance plénière, sauf exception expressément prévue. Le statut contient diverses exceptions de cette nature, expressément mentionnées, mais il ne s'en trouve aucune confiant le soin de donner des avis consultatifs à une assemblée générale de tous les membres de la Cour. J'ajoute que dans tous les cas où une composition spéciale est prévue, c'est comme organe plus restreint que la Cour siège,

formant ainsi que je l'ai déjà indiqué, des Chambres composées d'un petit nombre de juges. Il serait extraordinaire d'admettre dans ces conditions, sans un texte explicite, la convocation de l'Assemblée générale de la Cour lorsque celle-ci statuerait « pour avis » (8).

Le règlement adopté par la Cour de Justice internationale fixe dans ses articles 71 à 73, les dispositions applicables aux avis consultatifs. Nous avons vu plus haut le contenu de l'article 71. Les articles 72 et 73 établissent la procédure suivant laquelle les affaires devront être soumises à la Cour par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations. Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé, sont exposées par une requête écrite, signée soit par le Président de l'Assemblée, soit par le Président du Conseil de la Société des Nations soit enfin par le Secrétaire Général de la Société agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil. Le greffier notifie la requête aux membres de la Cour ainsi qu'aux membres de la Société des Nations et communication en est donnée aux organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question.

Telles sont les principales dispositions relatives au règlement de la Cour, plus particulièrement pour ce qui concerne la Procédure consultative. Comme on voit la distinction établie par le projet des juristes selon que la Cour se trouve en présence d'un différend déjà né, ou au contraire, donne son avis sur un simple point de droit International n'a pas été maintenue

et c'est, je crois à tort, les objections contre une pareille composition restreinte ne me paraissant pas convaincantes. A mon avis la Chambre spéciale qui avait été chargée de donner pour ainsi dire des consultations juridiques, n'ayant qu'une valeur morale, pourrait rendre de très grands services en éclairant de ses avis l'opinion publique souvent égarée par des considérations multiples et par l'ignorance des règles du droit et de la justice. Quel sage procédé n'eut été pour les Gouvernements de saisir soit directement, soit par l'intermédiaire de la Société des Nations, la Cour, et de lui demander un avis sur une question de droit International en dehors de tout conflit, ne fut-ce que pour pouvoir, en rendant l'avis de la Cour public, prévenir des difficultés futures qu'ils aperçoivent peut-être déjà à l'horizon. En quoi la valeur purement morale sans caractère obligatoire, d'un avis, émis par une Chambre de la Cour spécialement constituée, diminuerait-elle le prestige de la Cour siégeant comme un véritable tribunal, et en quoi ses arrêts n'auraient pas la même valeur parce qu'à une délégation, choisie dans son sein, la mission délicate aurait été confiée, de donner des avis consultatifs, dont les Etats seraient libres ensuite de ne pas tenir compte. J'avoue que je n'aperçois pas les raisons psychologiques déterminantes qui militent en faveur d'une semblable interprétation. Et puis, n'est-il pas probable, du moment qu'un avis est émis par une Chambre aussi restreinte fut-elle, mais où les différents systèmes juridiques seraient représentés, et où encore appel serait fait à un jurisconsulte national

de la Partie qui demande l'avis, ou de celle directement mise en cause, qu'un pareil avis sera accepté par les gouvernements intéressés. J'admettrais volontiers ici l'intervention obligatoire d'un juge national avec voix délibérative, parce que nous ne nous trouvons plus devant un tribunal et que par conséquent les mêmes raisons pour lesquelles je considérerais la représentation de l'une ou des deux Parties selon les cas, comme humiliante à l'égard de la Cour, ne me semblent plus avoir la même valeur lorsque la cour est constituée en comité consultatif, avec mission de donner des avis. Quelle difficulté y verrait-on d'ailleurs, à ce que les avis forment une jurisprudence spéciale et servent à guider le tribunal, si le cas est porté ultérieurement devant lui. Les avis ne sont pas obligatoires pour les gouvernements et ne lient aucunement, la Cour s'acquittant de ses fonctions judiciaires ; c'est entendu ! Mais n'est-il pas naturel que les avis constituent tout au moins une documentation précieuse pour la Cour, et aient pour elle la valeur *morale* des précédents. Voilà comment je concevrais le fonctionnement de cette compétence consultative de la Cour où certains ont cru voir (9) une confusion redoutable des fonctions de la Cour, et des inconvénients pratiques à cette compétence, dépassant amplement les avantages, mais qui est à mon avis très ingénieuse, faisant beaucoup d'honneur à ses inspireurs. Il ne me reste qu'à souhaiter de la voir se développer de plus en plus, pour le plus grand bien non seulement de la science du droit international, mais aussi et surtout des relations internationales des Etats aux-

quels on ne saurait trop recommander d'y recourir chaque fois que le besoin se fera sentir. Je crois qu'ils n'auront jamais rien à regretter en se conformant à cette indication.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I

NOTES

1. — V. Hammarskjold, R. D. I. et de législation comparée, 1922, N° 2-3.
1. — Hammarskjold, op. cit., p. 132.
2. — V. sur tous ces points Documents session préliminaire, note explicative concernant le projet de règlement, p. 448.
3. — V. Hammarskjold, op. cit., p. 143.
4. — Voyez ci-dessus, p. 38.
5. — V. observations de M. Fromageot devant l'Assemblée et rapport de M. Hagerup, déjà cité.
6. — V. Documents session préliminaire, Mémoire M. Moore, p. 283 et suiv.
7. — V. Première Assemblée, séance plénière, p. 464.
8. — V. sur cette question annexe 62a Documents session pré-
9. — Morellet, op. cit. ci-dessus, p. 128.
liminaire, page 512, note de M. Moore.

CHAPITRE II

J'ai l'intention dans cette dernière partie de mon étude de passer en revue les différents cas, dont la Cour de Justice Internationale a été saisie jusqu'à présent, et où sa fonction consultative a été seule mise à l'épreuve. C'est en effet à propos de trois questions d'inégale importance, mais toutes trois questions de compétence, que la Cour a été appelée, sur la demande du Conseil de la Société des Nations, à donner son avis. La première concerne une interprétation à obtenir de l'article 389 du Traité de Versailles et plus spécialement une appréciation sur la façon dont le Gouvernement des Pays-Bas a entendu cet article lorsque il a nommé ses représentants à la troisième conférence générale de l'organisation internationale du Travail. La seconde a trait à la compétence de l'organisation permanente du Travail en matière agricole, question beaucoup plus importante que la première et enfin par la troisième demande d'avis, la Cour fut appelée à se prononcer sur une question plus juridique que les deux précédentes et appartenant au droit international privé.

I

Il serait sans doute trop long de raconter par le menu les motifs qui ont provoqué la première demande d'avis et les conditions dans lesquelles ce der-

nier a été donné par la Cour Permanente de Justice Internationale. Toutefois j'ai cru intéressant de résumer les circonstances dans lesquelles le Bureau International du Travail, en vertu des résolutions de la troisième session de la Conférence Internationale du Travail, a demandé au Conseil de la Société des Nations de présenter à la Cour Permanente une demande d'avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les membres de l'organisation Internationale du Travail, pour désigner conformément à cet article les délégués non gouvernementaux aux sessions de la Conférence Générale.

On sait que l'organisation Internationale du Travail qui a été créée par le Traité de Versailles, dont la Partie XIII s'occupe de l'ensemble des questions relatives au travail, tient chaque année une Conférence Générale de ses membres en vue de discuter les questions relatives au travail et appliquer au monde des travailleurs ceux des principes sur lesquels un accord aura pu être réalisé. Ce fut lors de l'ouverture de la Conférence de Genève, qui venant après celle de Washington et de Gênes, constituait la troisième session de l'organisation permanente du travail que le Bureau International du Travail fut saisi d'une demande officielle de la part de la Fédération Néerlandaise des Syndicats, protestant contre la façon dont le Gouvernement des Pays-Bas avait composé la Délégation de son pays, et demandant à la Commission de vérification des pouvoirs de ne pas valider la nomination des Délégués ouvriers des Pays-Bas à la troi-

sième Conférence. A l'appui de cette protestation la Fédération Néerlandaise a invoqué les dispositions de l'article 389 du Traité de Versailles, en vertu duquel chaque membre de l'organisation Internationale du Travail est représenté à la Conférence par une délégation de quatre personnes dont deux seront les délégués du Gouvernement, mais dont les deux autres représenteront respectivement d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs ressortissant à chacun des membres.

D'après ce même texte, les membres s'engagent à désigner les délégués non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du Pays considéré. Or, le Gouvernement des Pays-Bas s'était-il conformé aux indications pourtant très nettes du Traité lorsqu'il s'est agi de composer la Délégation pour Genève ? Certainement non, affirmait la Fédération Néerlandaise puisque le Délégué ouvrier à la Troisième Conférence a été nommé contre sa volonté, c'est-à-dire malgré l'opposition de l'organisation qui comptait à elle seule plus de 200.000 ouvriers et qui constituait par là la plus nombreuse, par conséquent la plus représentative parmi toutes les organisations semblables du pays. En effet, voici comment le Gouvernement des Pays-Bas a procédé en la circonstance. Le ministre du Travail a invité les bureaux directeurs des cinq fédérations syndicales existant en Hollande, à une Conférence ; une des organisations a refusé de prendre part à cette conférence. Celles qui ont pris part, étaient :

*La Fédération Néerlandaise des Syndicats,
La Fédération des Syndicats Catholiques,
La Fédération Nationale des Syndicats Chrétiens,
La Fédération Générale Néerlandaise.*

Le nombre des membres de chacune de ces associations étaient à ce moment, d'après les chiffres qui n'ont été contestés par personne, respectivement à peu près de 218.596, 155.642, 75.818 et 51.989, de sorte que la première était bien à elle seule la plus importante, mais les autres réunies, constituaient ensemble un effectif dépassant la supériorité numérique dont bénéficiait la Fédération néerlandaise. Le Ministre a invité les quatre Confédérations à se mettre d'accord sur la présentation d'un délégué ouvrier et ses conseillers techniques, mais l'accord n'ayant pu se réaliser entre elles, à cause de la persistance de la Fédération néerlandaise, qui ne consentait qu'à la nomination de son propre candidat, le Gouvernement néerlandais a désigné M. Serrereus, sur la proposition des Syndicats catholiques, proposition qu'ont également appuyée la Fédération Nationale des Syndicats Chrétiens, et la Fédération générale néerlandaise.

Saisi de la protestation de la Fédération Néerlandaise à laquelle se sont jointes quelques autres organisations, notamment, la Fédération Syndicale Internationale, la Commission de Vérification des pouvoirs auprès de la Conférence du Travail, a estimé qu'il était de la plus haute importance d'obtenir une interprétation autorisée des dispositions de l'article 389, mais n'ayant pu se former une idée précise sur cette question, malgré deux consultations juridiques,

celle du Docteur Joost A. Van Hammel (1), directeur de la section juridique du Secrétariat de la Société des Nations, et celle du conseiller juridique de la Conférence Générale de l'organisation Internationale du Travail, M. José de Villalonga (2), auxquelles elle a eu recours, mais qui aboutissaient à des conclusions divergentes, elle a pensé que la Cour Permanente de Justice Internationale, dont la composition est de nature à offrir à tous les groupes de la Conférence toutes les garanties désirables de compétence et d'impartialité, serait particulièrement qualifiée pour donner une interprétation de l'article 389 ; à cet effet, et conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations la commission de vérification des pouvoirs propose à la Conférence d'obtenir un avis de la Cour Permanente de Justice Internationale sur l'interprétation qu'il convenait de donner au dit article et sur les règles qui devaient être observées par les membres de l'organisation Internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale (3). Toutefois si la résolution ainsi présentée fut adoptée et si la question de l'interprétation fut renvoyée « pour avis » devant la Cour, la Commission propose, pour la session de Genève, dont les travaux étaient déjà à ce moment assez avancés, et auxquels les délégués, sur la nomination desquels il y avait quelques objections, ont pris une part active, l'admission de ces délégués par la Conférence, sous la condition expresse que cette admission ne

puisse être considérée comme un précédent. Après quelques observations, notamment de M. Jouhaux, membre ouvrier à la dite commission qui a insisté pour qu'il soit bien entendu que l'avis demandé à la Cour n'aurait aucunement le caractère obligatoire et que la Conférence demeurerait toujours libre et souveraine d'exclure par la majorité des deux tiers, le délégué du Gouvernement Hollandais, l'unanimité fut acquise et le Directeur du B. I. T. fut chargé de soumettre à la Cour une demande « pour avis » par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations, puisque comme on sait, il n'a pas été admis que les organes de la Société des Nations autres que le Conseil ou l'Assemblée aient la faculté de saisir directement la Cour lorsqu'ils croiront devoir s'adresser à elle pour lui demander un avis. Ce fut par conséquent sur ce point de droit, relatif à la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence Internationale de Travail a été dûment désigné en conformité du paragraphe 3 de l'article 389 du traité de Versailles, point sur lequel ni la Commission de la Conférence chargée de la vérification des pouvoirs, ni la Conférence elle-même n'ont estimé pouvoir prendre une décision, que la Cour a été appelée à donner son précieux avis ; la demande dont j'ai indiqué ci-dessus le contenu, fut sur le rapport du Marquis Imperiali examinée et approuvée le 12 avril 1922 par le Conseil de la Société des Nations, qui ayant décidé qu'il s'agit d'une question d'interprétation d'un accord international, susceptible à ce titre d'être soumise à la Cour, et aussi d'une question in-

intéressant le fonctionnement d'une institution qui fait partie de l'organisation générale de la Société des Nations, a autorisé le Secrétaire général de prendre les mesures indiquées par le règlement et de soumettre sans retard la requête à la Cour.

Tels sont les faits sommairement exposés en ce qui concerne la première affaire dont la Cour eut à s'occuper. Je tâcherai maintenant de donner une idée aussi complète que possible des débats qui se sont déroulés devant les Juges de la Haye et où les deux thèses avec des arguments très abondants de part et d'autre ont été longuement développées.

En parcourant le compte-rendu des séances nous trouvons comme défenseurs de la thèse suivant laquelle le Gouvernement Hollandais ne s'est pas écarté des règles et de l'esprit en général de l'article 389 du Traité de Versailles, mais au contraire désigné en conformité du dit article le délégué ouvrier à la troisième Conférence Internationale du Travail, M. Talbot choisi par le Gouvernement Britannique pour assister comme délégué aux Séances de la Cour Permanente de Justice Internationale, M. Serrarens parlant au nom de la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens, et qui d'ailleurs, est la personne même dont la nomination a été l'occasion des objections et des protestations qui aboutirent à la consultation de la Cour pour le cas qui nous occupe et enfin M. Limbourg, bâtonnier de l'Ordre des Avocats à la Haye qui a pris la parole au nom du Gouvernement Néerlandais.

Les avocats de la thèse adverse furent notamment

M. Mendels parlant au nom de la Fédération Syndicale Internationale du Travail et M. A. Thomas au nom du Bureau International du Travail.

Tous ceux qui ont critiqué la façon dont le Gouvernement Hollandais a entendu l'article 389 en désignant le délégué ouvrier malgré l'opposition de la Fédération Néerlandaise des syndicats ouvriers, ont invoqué tout l'abord la rédaction même de cet article qui, d'après eux, en prescrivant que les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux sont nommés par les membres, c'est-à-dire par les Gouvernements des Etats membres à l'Organisation Internationale du Travail, d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs soit des travailleurs, entendait limiter à l'organisation la plus représentative et non pas aux organisations au pluriel le droit de proposer les délégués aux conférences internationales du Travail et réserver à elle seule le privilège de leur nomination d'accord avec les Gouvernements intéressés.

Si le texte, dit-on, emploie le pluriel, c'est uniquement parce qu'il avait en vue les deux ordres de groupements, à savoir : les organisations patronales d'une part et les organisations ouvrières de l'autre. On est même allé jusqu'à soutenir que si le pluriel n'avait pas été employé, on aurait, peut-être, été tenté d'interpréter l'article 389 d'une façon encore plus différente, en ce sens que l'emploi du singulier aurait pu être interprété comme une indication donnée aux Gouvernements de ne consulter qu'une seule organisation, par exemple, l'organisation la plus représen-

tative des employeurs, sur la nomination à faire d'un délégué ouvrier. Divers textes ont été versés aux débats, desquels les partisans du singulier ont prétendu tirer des arguments complémentaires en faveur de leur thèse ; je citerai entre autres l'opinion émise lors de la Conférence de Washington en 1919 par le conseiller juridique de la Conférence, M. Manley O. Hudson, et rapportée par M. A. Thomas dans son exposé devant la Cour ; d'après cette opinion chaque membre de l'organisation Internationale du Travail doit s'enquérir et vérifier s'il existe en son pays des organisations patronales et ouvrières, et'en cas d'affirmative déterminer *laquelle* parmi ces organisations est la plus représentative.

Du reste, ajoute-t-on, si l'on interprétait l'article 389 comme obligeant le membre de l'Organisation Internationale du Travail à désigner le délégué ouvrier d'accord avec toutes les organisations du pays, on leur demanderait presque une impossibilité ; on peut en effet être sûr d'avance que les diverses organisations ouvrières, dont les tendances sont loin d'être toujours concordantes, et qui poursuivent des buts et des idéals différents, ne tomberont jamais d'accord sur le choix du personnage chargé de les représenter à la Conférence, et de soutenir leur point de vue. On ne concevrait pas que les délégués qui, conformément à l'article 390 du Traité, auront le droit de voter individuellement, sur toutes les questions soumises aux délibérations des Conférences, puissent, par la voix unique dont ils disposent, approuver en même temps des propositions contradic-

toires, et contribuer par leur vote à l'adoption de règles qui seront contraires aux principes directeurs de l'organisation qui leur tient plus particulièrement à cœur et à laquelle ils sont affiliés. Mais en dehors de cet argument sur lequel, il faut le dire, les défenseurs de la thèse ont longuement insisté, il y a pour eux d'autres raisons qui, dans le cas qui nous occupe, montrent que le Gouvernement Hollandais se trouve en défaut. Même en admettant la forme du pluriel employé par l'article 389, il manque encore l'accord dont ce texte fait une condition de validité de la nomination d'un délégué non gouvernemental. M. Mendels, en reprenant une phrase dont s'était déjà servi le directeur de la section juridique du Secrétariat de la Société des Nations, n'a-t-il pas soutenu devant la Cour que la procédure adoptée par le Gouvernement Hollandais a pour résultat que, dans la désignation du délégué ouvrier Néerlandais, il manque précisément *l'accord* avec cette organisation ouvrière, qui a été reconnue comme étant la plus nombreuse et partant plus représentative que toute autre ? (V. *Bull. Off. B. I. T.*, 1922, vol. V, p. 376.)

Au surplus, en permettant à un Gouvernement de ne tenir aucun compte de l'organisation la plus considérable, et de se contenter d'un accord momentané des autres, d'importance secondaire, on ouvrirait la voie à des combinaisons multiples et artificielles, tané des autres, d'importance secondaire on ouvrirait la voie à des combinaisons multiples inventées pour les besoins de la cause, avec le dessein plus ou moins avéré d'empêcher la représenta-

tion d'une organisation qui est la plus puissante, et d'arriver ainsi à des résultats non conformes aux véritables intérêts de la majorité effective des masses ouvrières dans un pays. Enfin et pour ne citer que les principaux, indépendamment de ses arguments de texte, il aurait été préférable pour l'esprit de suite et de continuité, qui doit marquer les travaux des conférences successives, que le délégué d'un même groupement fut élu à chaque session, et que par conséquent, puisque le Gouvernement Néerlandais s'était arrêté à deux reprises au choix d'un membre de la Confédération Néerlandaise des Syndicats pour représenter les ouvriers hollandais aux deux conférences de Washington et de Gênes, il était pour le moins dans la logique des choses de ne pas s'écarter de la voie qu'il s'était lui-même tracée et qui semblait être la seule conforme au véritable esprit de la partie XIII du Traité.

Voilà quelques-uns des arguments présentés et soutenus devant la Cour pour démontrer, sinon la mauvaise foi, tout au moins l'erreur dans laquelle s'était laissé entraîner le Gouvernement des Pays-Bas. Pour les combattre, les avocats de la thèse opposée n'ont pas fait défaut. Tout d'abord, pour eux, vouloir attribuer à la rédaction du paragraphe 3 de l'article 389, un sens autre que celui qui oblige les membres de l'organisation internationale du travail à consulter *LES ORGANISATIONS LES PLUS REPRESENTATIVES* respectivement des employeurs, et des travailleurs d'un pays, c'est vraiment dénaturer à la fois la lettre et l'esprit du texte. Tout en

avouant qu'une expression plus claire eut été souhaitable, il serait cependant inadmissible, du moment que le recours à une seule organisation n'est pas explicitement indiqué, de donner une pareille interprétation à l'article 389, contraire au bon sens et à l'équité. Le facteur du nombre, quelque important qu'il soit, ne peut à lui seul déterminer quelle est dans un pays déterminé l'organisation la plus représentative ; et en outre, il suffit de réfléchir un instant, pour apercevoir immédiatement les résultats auxquels aboutit un pareil raisonnement ; en effet, s'il fallait s'en tenir à l'organisation la plus considérable, prise séparément, pour ne consulter que celle-ci, on arriverait à des conclusions inacceptables. Je prends, parmi tant d'autres, l'exemple que fournit à l'appui de ses explications M. Talbot (4). « Supposons que dans un certain pays,, dit en effet celui-ci, il existe six de ces organisations, et qu'elles soient à peu près d'égale importance quand à leur nombre d'adhérents ; supposons que cinq d'entre elles aient cent mille membres chacune, et que la sixième en ait cent dix mille. Conformément à la première interprétation, si celle-ci était appliquée comme un règle légale stricte, le Gouvernement serait obligé de se mettre d'accord avec la dernière à l'exclusion des organisations représentant chacune cent mille membres qui n'ont pu se mettre d'accord. En d'autres termes, dans un cas de ce genre, s'il y avait désaccord entre la sixième organisation d'une part et les cinq autres organisations d'autre part, l'organisation représentant

cent dix mille personnes l'emporteraient sur l'opinion des organisations représentant cinq cent mille personnes. Ce n'est là, il est vrai, qu'un cas extrême que j'évoque à titre d'exemple et comme un cas différent quant aux détails mais similaire des faits tels qu'ils se présentent dans le cas actuel. Nous en concluons certainement que des conséquences si injustes et déraisonnables indiquent que l'interprétation dont elles dérivent, ne devrait être adoptée que si cette adoption était rendue inévitable par la clarté de la rédaction du texte sur lequel elle s'appuie (5). »

Mais de plus, et pour nous en tenir à ce premier argument, nombreux sont les textes où les organisations professionnelles sont mentionnées au pluriel, et l'on trouve cette expression au pluriel jusque sous la plume de ceux, qui cependant ont essayé de défendre une interprétation opposée. Pour illustrer de quelques exemples de ce que je viens d'avancer je citerai entre autres la rédaction de l'article 389, qui avait été pour la première fois proposé par la délégation Britannique à la Conférence de la Paix de Paris, tel qu'il fut adopté dans la séance de la commission du premier février 1919 ; il était ainsi conçu : « Les Hautes parties contractantes s'engagent à désigner les délégués autres que les délégués Gouvernementaux et les experts consultatifs élus *d'accord avec les* organisations professionnelles qui représentent le mieux les employeurs ou les travailleurs *selon le cas* de leur pays respectif (procès-verbaux série B, page 52). Par l'insertion des mots « selon le cas » il n'y a, semble-t-il, pas de doute que le pluriel se rapporte

aux deux sortes d'organisations. D'autre part, c'est le Directeur du B.I.T. lui-même, M. A. Thomas, qui, s'adressant aux Etats membres de l'Organisation Internationale du Travail, pour leur indiquer la procédure à suivre pour la désignation des délégués non gouvernementaux aux conférences successives, emploie l'expression au pluriel en écrivant qu'ils doivent être choisis d'accord avec les associations d'employeurs et les fédérations ouvrières *les plus* représentatives de l'ensemble de l'Industrie. (On peut consulter la lettre de M. A. Thomas en date du 4 novembre 1920, où il mentionne la résolution du Conseil d'Administration du Bureau, du 25 mai 1920, rapportée dans le *Bull. Off. du B. I. T.*, 1922, volume 6, N° 5. C'est d'ailleurs un des arguments dont s'est servi devant la Cour M^e Limbourg.)

Et c'est encore M. A. Thomas qui, en réponse à une lettre d'avis de la part du Ministre de l'Economie Nationale du Royaume de Grèce (6), conseille à celui-ci, il est vrai à titre purement privé, de se conformer à l'article 389 du traité qui laisse aux gouvernements le soin de choisir sous leur propre responsabilité *les* organisations *les plus* représentatives avec lesquelles ils doivent se mettre d'accord pour la désignation des représentants des travailleurs aux sessions de la Conférence.

Ce point de vue a d'ailleurs déjà été accepté à la Conférence de Washington par la commission de vérification des pouvoirs dans son rapport sur l'admission du représentant ouvrier de l'Argentine qui n'avait été nommé que d'accord avec *une* des orga-

nisations ouvrières. La Commission a estimé qu'il serait désirable que dorénavant LES DIFFERENTES ORGANISATIONS fussent consultées (7).

Je crois qu'elles citations rapportées ci-dessus et les arguments développés sont suffisants pour prouver que c'est cette deuxième interprétation de l'article 389 qui doit être préférée. Mais en dehors même de cet argument de texte, voyons quelle est la valeur des griefs avancés par ceux qui désiraient voir condamner l'attitude du Gouvernement des Pays-Bas en cette circonstance. En reprenant la théorie d'après laquelle il y aurait pour les Gouvernement *une obligation d'arriver à un accord* avec les représentants les plus qualifiés des employeurs ou des travailleurs, je fais remarquer que MM. Talbot et Limbourg, pour ne citer qu'eux, n'ont pas eu de peine à réfuter cet argument qui considère comme imputable aux Gouvernements ce qui n'est le plus souvent que la conséquence de l'orgueil ou des susceptibilités d'amour-propre, presque inévitables entre organisations similaires et rivales. La question est évidemment importante et doit donner lieu à un examen sérieux et approfondi, et les conférences ont, de par le traité, le pouvoir d'examiner la régularité des nominations ; elles possèdent le droit d'exclure le délégué lorsqu'elles acquièrent la certitude qu'il a été désigné contrairement aux prescriptions de l'article 389 ; mais le traité ayant précisément en vue la gravité d'une pareille éventualité a exigé que la Conférence se prononce en ce cas par une majorité spéciale des deux tiers sur l'attitude régulière ou irrégulière d'un Gou-

vernement intéressé. La majorité exceptionnelle est requise parce que, s'il y avait un motif quelconque d'esupposer qu'un Gouvernement eut agi contrairement à l'article 389 ou que par un semblable manque de bonne foi des organisations fictives avaient été créées afin de nommer des délégués qui ne représenteraient pas réellement les travailleurs ayant droit à cette représentation, il a paru néanmoins nécessaire qu'avant qu'un Gouvernement responsable puisse être accusé d'avoir violé une obligation qu'il avait solennellement assumée, les raisons les plus claires et les plus certaines devraient être apportées à l'appui de cette conclusion, et reconnues valables (8).

Par conséquent, et je me range sans hésitation à cet avis, il semble que d'après la plus exacte interprétation du paragraphe 3 de l'article 389, le traité *impose* bien aux Etats *de consulter* les organisations représentatives de leur pays mais leur laisse cependant une certaine latitude, d'une part sur la question de savoir quelles sont, dans chaque pays, les organisations qui peuvent mériter ce titre, d'autre part leur permet, après avoir fait de leur mieux, et en conscience, pour arriver à un accord entre ces divers groupements, de procéder en cas de désaccord irréductible entre elles, quand même à la nomination, en tenant compte naturellement des opinions qui, lors de la consultation, leur paraissaient être l'expression de la majorité. Au reste en regardant plus spécialement le cas du délégué ouvrier hollandais que peut-on à la vérité reprocher au gouvernement des Pays-

Bas ? Depuis l'institution de la Conférence Internationale du Travail, c'est-à-dire dès 1919, trois fois les gouvernements furent appelés à désigner des délégués ; en 1919 à Washington, en 1920 à Gênes, en 1921 à Genève. La première fois le Ministre compétent des Pays-Bas a convoqué toutes les organisations de quelque importance. A l'exception d'une seule, les autres ont répondu à l'appel, et le Ministre a choisi pour cette première conférence un membre de la Fédération Néerlandaise des syndicats ouvriers, les autres Fédérations présentes ayant consenti à cette nomination, tout en exprimant le désir qu'à une prochaine session ce serait leur tour de proposer et de voir accepter un des leurs.

En 1920, à la seconde Conférence, celle de Gênes, ce fut encore un membre de la Fédération Néerlandaise des syndicats ouvriers qui a été désigné, comme délégué non gouvernemental, pour représenter les ouvriers, parce que la Conférence devait s'occuper surtout des questions intéressant les marins, et qu'il a été reconnu que la Fédération dont il s'agit contenait le plus grand nombre des ouvriers de cette espèce. Toutefois, et pour prévenir des manifestations possibles de la part des autres organisations, le Gouvernement Hollandais a cru bon de leur faire savoir qu'il n'avait pas l'intention de toujours désigner à l'avenir un membre de l'organisation la plus nombreuse ; et en effet il ne manqua pas de tenir sa promesse, lorsque voyant qu'on ne pouvait s'entendre sur le choix du délégué ouvrier de la 3^e Conférence du Travail qui devait se réunir à Genève, il prit le

parti de désigner le candidat sur lequel s'étaient mis d'accord les 3 organisations autres que la Fédération Néerlandaise des syndicats ouvriers, qui a maintenu son opposition jusqu'au bout et a provoqué le débat sur l'interprétation de l'article 389. (Voir exposé M. Limbourg, *Bulletin Officiel B.I.T.*, vol. 6, page 64.)

Comme compensation le Ministre a déclaré qu'il désirait que le conseiller technique, qui dans les conférences doit seconder le délégué, fut choisi parmi les membres de la Fédération Néerlandaise des syndicats ouvriers avec droit de parler devant la Cour. On voit de ce qui précède avec quel esprit large de justice et avec quelle bonne foi absolue le Gouvernement Hollandais a agi en la circonstance. Il résulte en effet de l'historique succinct que je viens d'esquisser, que ce Gouvernement a, à deux reprises, désigné le candidat proposé par la Fédération Néerlandaise, mais qu'il s'était fait un devoir de choisir tour à tour le délégué parmi les différentes organisations représentant les différentes tendances dans son pays. On ne saurait, je crois, faire grief au Gouvernement Hollandais d'avoir adopté cette tactique, qui lui permettait de faire apparaître les différents courants sociaux et religieux qui font vibrer les âmes ouvrières en Hollande et qui doivent jeter leur reflet dans la Conférence Internationale du Travail.

Le Cour, par son avis, a rendu justice au Gouvernement des Pays-Bas en donnant, à la question qui lui était posée de savoir, si le délégué travailleur hollandais a été nommé par son Gouvernement en conformité des stipulations du paragraphe 3 de l'article

389, une réponse affirmative, et il ne pouvait, selon moi, en être autrement. Il est tellement logique et équitable d'accorder aux Gouvernements une certaine latitude, sous la réserve bien entendu de l'approbation par la Conférence à la majorité de 2/3, latitude que certains ont voulu voir non seulement dans l'esprit du texte mais jusque dans l'emploi des mots « Les membres s'engagent à désigner » au lieu de « Les membres seront tenus de désigner », que soutenir le contraire c'est subordonner les Gouvernements aux volontés arbitraires d'un seul groupement, qui, ainsi que je crois l'avoir fait suffisamment ressortir, n'est que très rarement l'expression de la volonté des masses ouvrières d'un pays.

Il suffirait pour se convaincre, dit le dispositif de l'avis, de considérer que l'interprétation dont il s'agit permettrait à une seule organisation, contrairement à la grande majorité des ouvriers, d'empêcher la réalisation d'un accord. Un système qui aurait cette conséquence doit être rejeté.

L'accord avec toutes les organisations, soit des employeurs, soit des travailleurs, ajoute l'avis de la Cour, est l'objectif que chaque Gouvernement doit se proposer ; mais c'est là seulement un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile et qu'on ne peut pourtant considérer comme le cas normal prévu par le § 3 de l'article 389. Tel fut dans ses grandes lignes l'historique et le contenu de ce premier avis émis le 31 juillet 1922 qui a marqué les véritables débuts de la Cour permanente de justice internationale.

SECTION II

Les avis consultatifs sub N° 2 et 3 concernent la compétence de l'organisation Internationale du Travail en matière agricole, le premier ayant trait plus spécialement à la question de savoir si la compétence de cette organisation, qui se trouve dans le traité nettement consacrée, pour les travailleurs de l'industrie, s'étend à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, et le second à la compétence de cette même organisation, pour examiner des propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole. Ce second avis a été requis additionnel au premier, à la suite d'une requête supplémentaire de la part du Gouvernement Français. Je grouperai les deux cas dans un même chapitre en examinant d'une façon générale l'application à l'agriculture des principes formant la partie XIII du Traité de Versailles, qui constitue pour ainsi dire la charte internationale du travail.

Ce fut au cours de sa troisième session (mars 1920) que le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, chargé en vertu de l'article 400 du Traité de Paix d'établir l'ordre du jour des sessions de la Conférence Internationale du Travail, décida d'inscrire à l'ordre du jour de la 3^e session de la Conférence, celle qui devait se réunir à Genève, un certain nombre de questions relatives au travail agricole, notamment en vue d'examiner l'adaptation au travail agricole des résolutions de Washington

concernant la réglementation des heures de travail, et ensuite la possibilité de cette adaptation pour les autres questions étudiées à Washington, à savoir : a) des moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ; b) protection des femmes et des enfants et mesures de protection spéciales pour les travailleurs agricoles. Des protestations de diverses parts ont été entendues contre cette décision du Conseil, provenant tout d'abord du Gouvernement Suisse qui, par sa lettre en date du 7 janvier 1921, attirait l'attention du Conseil d'Administration sur les difficultés que présentait une réglementation internationale des conditions de travail dans l'agriculture, et proposait que les questions agricoles ne fussent pas inscrites à l'ordre du jour de la Conférence, ou que leur examen fut tout au moins différé. En somme, l'opposition du Gouvernement Fédéral Suisse, vigoureusement secondée par la campagne de l'Union Suisse des paysans, sous la direction de M. Laur, ne consistait qu'à formuler certaines réserves sur l'opportunité d'aborder cette question délicate, pendant la session de Genève, et ne voulant sans doute pas rendre son opposition officielle et contester la compétence de l'Organisation Internationale du Travail de s'occuper en principe des questions relatives à l'agriculture, le Gouvernement Suisse s'est abstenu de recourir à la procédure prévue par l'article 402 du traité, qui permet à un membre de l'organisation de contester l'inscription à l'ordre du jour d'une Conférence, des questions dont la discussion peut l'importuner, ou qu'il estime ne rentrant pas

dans le cadre des attributions conférées par le traité à cette organisation. En fait, cette procédure a été ouverte par le Gouvernement Français qui, par sa lettre du 13 mai 1921, adressée au Bureau International du Travail, s'opposait à ce que la réglementation des heures de travail dans l'agriculture, qui figurait sous le numéro 2 (a) au projet d'ordre du jour de la 3^e Conférence Internationale du Travail fut discutée. Par une lettre postérieure, datée du 7 octobre, le Gouvernement Français demandait que toutes les questions relatives à la réglementation du travail agricole fussent rayées de l'ordre du jour ; il s'agissait surtout des moyens de prévenir le chômage et de la protection des femmes et des enfants dans l'agriculture. Ce qui est important à noter, dès à présent, c'est que dans les deux documents que je viens de mentionner, le Gouvernement Français fondait son opposition sur des motifs d'opportunité sans toucher à la question de la compétence ou de l'incompétence de l'Organisation Internationale du Travail en pareille matière. On lit en effet dans la première note du Gouvernement Français, qu'il se voit dans l'obligation de faire toutes réserves sur la réglementation du travail dans l'agriculture, parce qu'il lui est apparu : d'une part qu'il était manifestement prématuré de traiter cette question, et que d'autre part il serait périlleux de rechercher une réglementation harmonieuse pour les nations intéressées en face de la multiplicité des climats et des cultures. Une réglementation en cette matière ne

pourra qu'établir des moyennes incontrôlables, une fiction de loi toute en dérogation (9).

Et dans la conclusion de la seconde note, celle du 7 octobre, le Gouvernement Français s'exprime encore en ces termes « En conséquence, le Gouvernement Français, par application de l'article 402 du « traité de paix *et pour raison d'opportunité* conteste l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine « Conférence de Genève, toutes les questions relatives à l'agriculture. »

Voilà quel était le point de vue soutenu jusqu'à ce moment-là du moins, par le Gouvernement Français, lorsqu'il s'est à deux reprises opposé à ce que des questions agricoles fussent traitées pendant la session de Genève.

La Conférence qui est souveraine pour examiner les oppositions à elle soumises et de décider par une majorité des deux tiers de maintenir à son ordre du jour une question contre laquelle des réserves ou des objections ont été formulées, consacra sa séance du 27 octobre à l'examen de la résolution présentée par M. Mahaim, délégué du Gouvernement Belge, et discuta sur l'opportunité de maintenir ou de renvoyer à une session ultérieure la réglementation du travail agricole. La majorité requise n'ayant pas été obtenue en ce qui concerne l'adaptation au travail agricole des résolutions de Washington relatives à la réglementation des heures de travail, la question a été remise « pour être inscrite à l'ordre d'une prochaine conférence (10) », mais les autres questions furent maintenues et étudiées au cours de la session

de Genève, où un certain nombre de projets de convention et de recommandations ont été votées, concernant l'adaptation au travail agricole des décisions de Washington, autres que celles relatives aux heures de travail.

La question de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail, c'est-à-dire la question de savoir non plus si cette organisation devait pour telles ou telles raisons éviter l'étude des questions agricoles, mais si en principe elle pouvait s'en occuper, a été posée officiellement pour la première fois, en janvier 1922, par le représentant du Gouvernement Français, M. Hanotaux, au Conseil de la Société des Nations, auquel il fit prendre la décision de demander à la Cour permanente de Justice Internationale un avis sur la portée véritable de la Partie XIII du Traité.

En même temps et à côté de cette consultation de la Cour, et avec l'intention d'influencer celle-ci, une campagne fut entreprise en France par le représentant patronal français au Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, M. Robert Pinot, par des commissions parlementaires, la commission de l'agriculture au Sénat, et parallèlement en dehors de France, notamment par l'Union Nationale des travailleurs agricoles britanniques et l'Union Paysanne Suisse.

Quels sont les arguments, du moins les principaux d'entre eux, qui ont été avancés pour contester à l'Organisation Internationale du Travail le droit de s'occuper des personnes adonnées à l'agriculture, et

quelle est la valeur de ces arguments ; sont-ils assez probants pour nous convaincre, et nous faire accepter les conséquences qui en découlent, avec pour conclusion l'incompétence de l'organisation du travail ? C'est ce que nous nous proposons d'examiner dans les pages qui suivent, en ajoutant notre opinion personnelle sur les avis sub numéros 2 et 3 émis par la Cour de Justice sur ce sujet.

Parmi les arguments des adversaires de la compétence, il en est un surtout que ceux-ci soutiennent avec un ressemblant de force et qui, à première vue, semble inattaquable. La Partie XIII du Traité, disent-ils, ne fait nulle part mention des travailleurs agricoles ; or ce silence sur la catégorie la plus importante peut-être de l'ensemble des travailleurs, ne peut pas être dû à un simple hasard, mais constitue au contraire une preuve de ce que les négociateurs de la paix ont voulu, pour des raisons multiples, exclure les travailleurs agricoles de la protection internationale et en conséquence l'organisation permanente du travail ne peut avoir qualité pour s'occuper d'eux (11).

Pour corroborer cette manière de voir, la thèse qu'on peut qualifier de thèse du Gouvernement Français, soutient que la plupart des lois qui se sont depuis un demi-siècle occupées, surtout en France, de la situation des ouvriers, principalement les lois importantes de 1874, de 1892, de 1900 sur la réglementation du travail des femmes et des enfants, ainsi que la grande loi de 1898 sur les accidents du travail, sont restées strictement industrielles ; c'est seule-

ment à titre exceptionnel que la loi de 1910 s'occupe des retraites ouvrières et *paysannes*. Les défenseurs de l'incompétence reconnaissent certes que des revendications multiples dans l'ordre agraire se sont manifestées au cours de ces dernières années et l'on cite souvent le programme socialiste de réformes agraires, commenté par M. Compère-Morel (12), où on relève notamment « la volonté de voir appliquer aux travailleurs agricoles toutes les lois ouvrières et de prévoyance sociale ». D'autre part le Congrès International, réuni à Amsterdam les 17 et 19 août 1920, s'est fait l'écho de ces mêmes revendications en faveur de la protection légale des ouvriers agricoles.

Mais ces velléités parlementaires ou syndicales, ne semblaient pas d'envergure à entraîner les Gouvernements dans cette pente dangereuse que constitue l'interventionnisme agraire. Et pour ne parler que de la France on ne paraissait pas menacé de ce mal tout au moins jusqu'à la fin de la Grande Guerre (13).

En conséquence puisque jusqu'aux derniers traités de paix, et jusqu'aux dernières conventions internationales, il n'a jamais été question de protection légale des ouvriers agricoles, il fallait, si on voulait introduire cette « grande nouveauté », le faire dans des termes nets et exempts de toute ambiguïté, sans quoi il n'était pas possible, dans l'incertitude, de se prononcer en faveur de ce qui ne peut être qu'une exception.

Dans le même sens M. de Lapradelle n'a-t-il pas déclaré avec sa haute compétence devant la Cour, que le texte du traité parle par lui-même et doit être

tenu pour ce qu'il dit d'une manière précise ; cela est nécessaire parce qu'il s'agit d'interpréter un texte grave limitant pour la première fois la souveraine indépendance des Etats. Sans doute, poursuit le savant professeur, cette limitation est encore très prudente. Les Etats reçoivent de l'Organisation permanente internationale du Travail, de timides recommandations ou des projets de convention, auxquels ils peuvent faire l'accueil qui leur convient ; toutefois — ceci est essentiel — ils sont *obligés* de le transmettre à leur Parlement et, s'agissant d'un projet de convention, c'est une initiative internationale qui s'exerce en dehors de l'initiative nationale. C'est donc une restriction de la souveraineté intérieure.

Une telle considération suffit, pour qu'un texte qui a un tel objet doive être lu de la manière la plus stricte et la plus serrée : c'est un principe fondamental que les Etats justement jaloux de leurs prérogatives de souveraineté, ne les abdiquent qu'à contre cœur et que toute limitation de cette souveraineté doit être formellement écrite dans un texte.

Un des grands principes du droit civil est que dans le doute la liberté ne doit pas être supposée réduite ; à plus forte raison lorsqu'il s'agit de ces personnes éminentes que sont les Etats, est-ce un principe que, dans le doute, leur pouvoir propre, qui n'est plus seulement la liberté, mais qui est la souveraineté, ne peut en aucune manière être considéré comme restreint. En ces matières tout est trop grave pour que les textes ne soient point des textes précis. Dans le doute, pas plus que la diminution de liberté pour

l'individu, la diminution de souveraineté pour l'Etat ne doit être acceptée, ni même présumée.

A l'encontre de cette argumentation très sérieuse et strictement juridique, on peut soutenir qu'il est bien vrai que le mot agriculture ne figure pas dans le texte formant la partie XIII du Traité, mais d'une part il semble que les mots employés ici soient pris plutôt dans leur sens générique, les articles relatifs parlant indifféremment et successivement de « travailleurs industriels », d'« ouvriers salariés » ou de « travail professionnel », et d'autre part le texte procédant par voie de disposition générale et non par voie d'énumération, on peut facilement constater bien d'autres lacunes que l'absence du mot agriculture. En effet les dispositions du Traité ne mentionnent pas non plus les mots « manufacture », « usine », « ateliers », « mines », « entreprises commerciales » « pêche », sans que à leur égard une contestation ou protestation quelconque ait été jusqu'ici entendue (14) ; et pourtant ce serait seulement dans ce cas là qu'on serait autorisé à tirer un argument à *contrario* pour exclure l'agriculture. D'après cette seconde thèse si le traité de paix avait voulu écarter de son application les travailleurs agricoles il n'aurait pas manqué de le dire expressément, de sorte que comme on a pu le remarquer, c'est la même incertitude reprochée à la rédaction insuffisamment claire du même texte, qui sert d'argument aux partisans de l'une et de l'autre thèse, ce qui démontre combien il est désirable que les prescriptions légales soient mûrement étudiées avant de voir le jour et expri-

ment franchement et nettement la pensée du législateur. Il est néanmoins évident, malgré la force indiscutable de l'argument invoqué par les adversaires de la compétence que le seul fait que l'agriculture ne trouve pas une place à part dans le traité ou qu'elle n'y est pas formellement prévue ne saurait à lui seul constituer un argument décisif, étant donné surtout que d'autres catégories de travailleurs, dont les conditions sont au moins aussi spéciales que les conditions de l'agriculture, ne s'y trouvent, elles non plus, expressément mentionnées.

Et pour me servir d'un exemple que l'on donne souvent, et qui est en effet frappant, je rappellerai que la deuxième session de l'Organisation Internationale du Travail tenue à Gênes, qui s'est presque exclusivement occupée du labeur des gens de mer, a adopté trois projets de convention et 4 recommandations dont l'une affectait spécialement la limitation de la durée de travail dans l'industrie de la pêche ; et pourtant ni le mot marin ni celui de pêche ne se trouvent inscrits dans la partie XIII du traité. Tout ce qu'on pourrait dire qui justifierait les réserves et les protestations de ceux qui les ont formulées, c'est que l'agriculture appartient à un domaine différent des autres branches de l'industrie, et que par conséquent s'il est d'une interprétation à la fois étroite et inexacte de soutenir l'incompétence de l'Organisation Internationale du Travail, il est cependant juste de traiter, cette question à une session spéciale pour laquelle

sans doute seraient désignés des délégués particulièrement versés en la matière (15).

Un second argument pour contester la compétence de l'Organisation Internationale du Travail puisé dans les termes mêmes dont se sert le traité, qui seul a force obligatoire, est celui du mot « industrie » et « industriel » employés dit-on à dessein dans le texte, pour bien montrer que seuls les travailleurs industriels ont été envisagés, et seuls ils seront mis en état de bénéficier de la réglementation internationale du travail. Si l'on cherche en vain les mots agricole et agriculture dans la Partie XIII du traité, par contre, les mots industrie et industriel reviennent à chaque instant, ce qui constitue un argument à fortiori ou à contrario, et démontre à l'évidence que seule l'industrie a sa place dans le traité. Nombreux sont les endroits dans le texte où l'on trouve la confirmation d'une pareille assertion et M. de Lapradelle a, en effet, remarqué avec vigueur que si les mots travailleurs agricoles ne se trouvaient pas dans le texte de la Partie XIII du Traité de Paix, constamment le mot « industriel » revient.

Article 393 ; pour la composition du Conseil d'Administration on envisage les Etats dont l'importance *industrielle* est la plus considérable.

Article 405 ; on veut avoir égard dans la rédaction des projets de conventions, aux pays dans lesquels « le développement de l'organisation industrielle est incomplet ».

Article 412 ; pour les Commissions d'enquête, on

demande de choisir des personnes « compétentes en matières industrielles ».

Et à l'article 427, les mots « tradition industrielle » « communautés industrielles » reviennent aussi.

On a longtemps épilogué sur le véritable sens du mot industrie, qui, dit-on, a en français un sens précis et n'englobe pas l'ensemble des manifestations du travail, et qui en tout cas ne pourrait comprendre l'agriculture. Voyons si cette manière de voir résiste à un examen scrupuleux.

D'abord il est indispensable, si l'on veut comprendre la genèse du texte de se rappeler que c'est sur un texte anglais, sur le projet apporté par la Délégation Britannique, que la Commission spéciale de la Législation Internationale du Travail au Congrès de la Paix, a travaillé. Or quel est en Anglais le sens du mot « Industry » et « Industrial ». M. Talbot devant la Cour permanente de Justice Internationale, réunie comme nous l'avons dit précédemment pour donner son avis sur l'ensemble de la question, a cité parmi d'autres, quelques passages du traité classique du grand économiste anglais Adam Smith « la Richesse des Nations » où le mot « Industry » est directement et expressément employé dans le sens de l'agriculture ; et je reproduis volontiers la phrase que M. Talbot a extraite de la page 282 de l'édition publiée par Nelson ; elle est ainsi conçue : « de même que l'économie politique des Etats de l'Europe moderne a tendu plus au développement des fabrications et du commerce, avec l'étranger, à l'industrie des villes qu'au développement de l'agriculture, l'in-

dustrie de la campagne, de même celle d'autres Etats a suivi un chemin différent et a tendu plus au développement de l'agriculture, l'industrie de la campagne qu'à celle des fabrications et du commerce avec l'étranger.

D'autre part en consultant les dictionnaires anglais par ex. celui de Webster au mot « Industry » nous lisons ceci : « Any département or branch of art occupation or business » ; et l'encyclopédie Britannique au mot Industry indique « employment in some particular form of productive work especially of manufacture ». Il semble en effet que la tendance est d'employer le mot dans le sens large et de le déterminer dans le cas échéant par des expressions comme « industry of manufacture », cette juxtaposition des deux termes « industry » et « manufactures » constituant bien une preuve non douteuse de la généralité que revêt le terme industry. J'arrête ici les citations me bornant à renvoyer aux nombreux témoignages apportés par M. Thomas à la Cour de Justice en faveur du sens large du mot industrie tout au moins dans la langue anglaise.

M. Guerreau, à la page 243 de son remarquable article, déjà mentionné, recourt au dictionnaire français de Littré pour trouver la signification exacte du mot français industrie. Voici l'interprétation qui en est donnée. Industrie : Nom sous lequel on comprend toutes opérations qui concourent à la production des richesses : l'industrie agricole, l'industrie commerciale et l'industrie manufacturière. Donc même en nous tenant à cette explication gram-

maticale, disent les défenseurs de la compétence, l'interprétation restrictive doit être écartée. Mais continuons. Jean Baptiste Say, l'économiste classique, divise l'industrie en manufacturière commerciale et extractive faisant rentrer dans cette dernière l'industrie minière, agricole, l'industrie de la pêche et de la chasse ; M. Pic, dans son traité élémentaire de législation industrielle, définit lui aussi l'industrie comme étant l'ensemble des travaux productifs de l'homme ou plus exactement l'ensemble des travaux de l'homme appliqués à la matière. Enfin si tout cela n'était pas suffisant pour prouver que le mot industrie n'a pas, surtout dans la langue économique, un sens aussi étroit que les adversaires de la compétence le prétendent, il y a les travaux préparatoires où il est facile de trouver dans les procès-verbaux des séances de la commission de la législation internationale du travail, ne fut-ce que dans la mesure où elles ont été rendues publiques des déclarations et des conclusions ne laissant aucun doute sur le sens que les négociateurs de la paix ont voulu attribuer aux expressions industrie et industrielles. Arrêtons-nous un instant et voyons ce point d'un peu plus près.

Au cours de ses travaux la commission a eu à plusieurs reprises l'occasion de s'exprimer sur ce qu'elle entendait en faisant usage des mots industrie et industriels et en évitant l'emploi des mots agricole et agriculture. En effet dans le procès-verbal de la séance du dix février 1919 Sir Malcolm Delevigne, délégué anglais à la Commission, après une discussion

à laquelle prirent part notamment MM. Vander-velde et Fontaine et concernant la nomination conformément à l'art. 389 des délégués non gouvernementaux aux conférences internationales du travail, a précisé que le mot anglais *industrial* couvre l'agriculture aussi bien que l'industrie et n'a pas le sens étroit du mot français, *industriel* ; il a été par suite décidé de laisser subsister ce mot en anglais en conservant dans le texte anglais de l'article 389 les mots « *industrial organisations* », mais de mettre dans le texte français l'expression « *organisations professionnelles* » d'accord avec lesquelles les gouvernements intéressés doivent procéder à la nomination des délégués non gouvernementaux, cette expression évitant, tout au moins en français, toute confusion dont le mot *industrielles* pourrait être l'objet (16).

L'article 393 du Traité s'occupant de la composition du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, de l'exécutif, selon l'expression imagée de M. De Lapradelle, l'article 393 du Traité prévoit qu'il y aura 6 délégués patronaux, six délégués ouvriers et que sur les 12 personnes représentant les Gouvernements, huit seront de droit désignés par les Etats dont l'importance *industrielle* est la plus considérable. Ici les adversaires de la thèse de la compétence semblaient pouvoir triompher ; importance *industrielle* insistent-ils, ce texte vise seulement l'industrie. Seule l'industrie compte. M. de Lapradelle, arrivé à ce point de son exposé devant la Cour, appuie et relève la signification d'un pareille rédaction. Toujours, di-il, lorsqu'il s'agit d'organiser

ce qui sera l'ébauche d'un Gouvernement international du Travail, on fait une distinction entre l'agriculture et l'industrie. On parle toujours expressément de l'industrie sans faire mention de l'agriculture et on arrive ainsi à des résultats qui ne laissent pas d'être profondément impressionnants. Si lorsque le texte revêt un caractère tout à fait général, celui-ci comprend tous les travailleurs, comme c'est le cas de la déclaration contenue dans le préambule de la partie XIII, il est néanmoins frappant que dans la suite lorsque cette déclaration des droits du travailleur doit appliquer une formule précise, un droit qui soit précisé, un droit distinct de l'ensemble des droits qui sont reconnus aux autres hommes, quand il s'agit d'un de ces droits qui sont simplement du droit du travail en action, on se trouve en présence de formules qui ne sauraient s'appliquer au travail agricole. En la circonstance l'article 393, employant les mots « importance industrielle » a pertinamment voulu qu'au Conseil d'Administration du Bureau International du Travail la majorité soit représentée par les Etats industriels. Il suffit de recourir, pour se convaincre, aux travaux préparatoires et se référer au compte-rendu de la séance du 28 février 1919 : recueil italien page 128. A propos du texte qui devait devenir l'article 393 paragraphe 3 sur l'importance industrielle on lit : « Le texte proposé et qui vise les Etats présentant une importance industrielle considérable n'exclut pas les Pays Occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée ; le texte anglais, étant donné le sens

du mot industriel, est clair. Il suffit que la traduction en français soit également explicite ». Et la question est renvoyée au Comité de rédaction.

Cette déclaration faite au cours des travaux préparatoires, conclut M. de Lapradelle, « constitue l'engagement, chaque fois qu'on voudra viser dans un terme général l'agriculture en même temps que l'industrie, de remplacer le mot « industriel » par son équivalent français, ayant un sens exact, précis, clair et sincère, un équivalent qui ne soit pas douteux, imparfait, à tout le moins obscur ou ambigu ». Et voici la conséquence logique à laquelle on arrive. Puisque pour la rédaction de l'article 389, que nous avons relaté précédemment, il a été convenu que les mots anglais « industriel » seraient traduits en français « professionnelles », cette substitution devait trouver place, expressément, dans tous les cas analogues et par conséquent en vertu d'un argument à contrario toutes les fois que le mot industrie fait sa réapparition dans le texte français il reprend dans toute sa plénitude son véritable sens.

Ainsi d'après cette thèse on reconnaît bien que l'expression anglaise couvre l'agriculture mais que le mot correspondant français devrait être le mot « professionnel » ou un autre analogue; du moment qu'on a préféré maintenir dans les autres articles le mot industriel, comme par exemple dans l'article 393 qui nous occupe en ce moment, où on parle dans le texte français des Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable, il est clair que cette expression doit être entendue dans son sens

étroit, dans son sens technique.

Je ne crois pas que ce soit là l'interprétation qui doit prévaloir. Si les connaissances de M. Thomas de la langue anglaise sont, de l'aveu de M. A. Thomas lui-même, un peu incomplètes, les miennes du français le sont également sinon davantage ; néanmoins qu'il me soit permis de dire que la transposition suggérée des mots me paraît difficile et si on devait chaque fois traduire les mots « industriels » par « professionnels », alors j'avoue que je ne vois plus jusqu'où on pourrait aller. Quoi ! dira-t-on par exemple au lieu de « les Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable, les Etats dont l'importance professionnelle est la plus considérable ? Mais ce serait dénaturer le sens de l'article qui veut qu'on tienne compte de l'importance de la production des Etats, fut-elle limitée à la production de l'industrie proprement dite, et non pas du nombre des associations professionnelles ! Alors dira-t-on, c'est qu'on a eu en vue l'industrie seule ? Non ; c'est simplement parce que les rédacteurs de la partie XIII du traité ont dû éprouver un grand embarras, pour ne pas dire qu'ils se sont vus devant un impossibilité, de trouver des expressions appropriées chaque fois que la question se posait de traduire les mots anglais, qu'ils ont préféré laisser également dans le texte français le même mot avec la conviction que les discussions qui ont eu lieu au sein de la commission et les précisions qui y ont été données à plusieurs reprises écarteraient toute confusion possible sur la véritable portée du texte (17).

Il y a un troisième argument qui a été avancé pour soutenir l'incompétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole et qui est en effet assez curieux. C'est la constatation que toutes les fois qu'au cours des travaux de la commission du travail une proposition a été faite en vue d'accorder d'une façon expresse quelque chose aux travailleurs agricoles, celle-ci a été rejetée ; et d'une façon plus précise, voici deux cas où l'occasion était excellente si on voulait proclamer l'extension à l'agriculture des principes établis dans la partie XIII pour les travailleurs de l'industrie et où cependant à deux reprises une proposition en ce sens a été repoussée. Premier cas : une proposition tendant à insérer au nombre des règles posées à l'article 427 pour guider les gouvernements, le principe que les salariés de l'agriculture devraient être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable, fut repoussée par la commission de législation internationale du travail de la Conférence de la Paix. Examinons dans quelles conditions le vote a eu lieu sur cette question. Dans les séances de la commission des 20 et 21 mars 1919 le baron Mayor des Planches, délégué italien, propose l'introduction du maximum hebdomadaire de la durée du travail, dans l'agriculture ; mais en expliquant sa motion il ajoutait qu'il fallait sans doute tenir compte des fluctuations nécessaires d'un jour à l'autre, et laisser à chaque législation nationale le soin de déterminer le maximum autorisé.

Lorsqu'on en arrive à la discussion de cette mo-

tion, M. Arthur Fontaine, délégué français, rappelle que la délégation française n'a pas visé spécialement les travailleurs agricoles dans la proposition relative à la durée du travail hebdomadaire. Un maximum hebdomadaire dans l'agriculture serait difficile à respecter, dit-il, et il faudrait se contenter d'un maximum très large sans efficacité réelle. Il est juste néanmoins, pour être impartial, d'ajouter la conclusion des objections de M. Fontaine. Or, voici comment M. Fontaine a conclu ; il propose de rédiger en termes très généraux ce qui concerne les travailleurs agricoles : les conférences ultérieures permettront les mises au point (18).

L'accord n'ayant pu s'établir sur la proposition italienne M. Gompers, délégué des Etats-Unis et président de la Commission, a fait généreusement la proposition suivante : « de toutes les manières qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable (19).

La proposition Gompers, malgré son élasticité, fut cependant elle aussi finalement repoussée par 8 voix contre 6, n'ayant pas réussi à obtenir la majorité des deux tiers, nécessaire pour son inscription dans le texte, et les défenseurs de l'incompétence ont voulu là la preuve que la commission a entendu exclure l'agriculture de la réglementation Internationale du Travail. Leurs adversaires ne se tenant pas pour battus cherchent à pénétrer l'esprit et les raisons qui ont motivé ce vote défavorable et entre autres l'intervention du délégué britannique Sil Mal-

colm Delevigne au cours de la discussion leur paraît être assez significative : voici en effet comment les observations sur ce point du délégué britannique sont reproduites dans les procès-verbaux de la commission (recueil italien, page 271).

« Nous sommes tous en faveur du principe visé dans la proposition de B. Gompers. Mais pourquoi se borner à viser dans ce texte les travailleurs agricoles et ne pas y mettre aussi les domestiques, les pêcheurs, les laboureurs et toutes autres classes de travailleurs. » C'est-à-dire que Sir Malcolm Delevigne pose la question essentielle : est-ce que dans cette déclaration générale on introduira ou non une énumération de professions ? Et il conclut que les principes inscrits à la déclaration doivent avoir une portée générale.

La question de la motion Gompers revint sur le tapis au cours de la discussion sur le rapport, que la Commission a fait de ses travaux à la Conférence plénière, où il est intéressant de trouver exprimée cette idée que les délégués qui se sont prononcés contre, ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient pas opposés en principe à l'idée d'une législation internationale du travail concernant l'agriculture, mais qu'une **proposition aussi vague que la proposition Gompers**, conçue dans des termes aussi généraux, ne rentrerait pas dans le cadre des clauses, dont l'inscription au Traité paraissait désirable. Et pour mieux souligner encore le sens de la décision prise par la Commission, puis par la Conférence plénière, sur ce point, il suffit de relire ce que dit, dans la Conférence plé-

nière elle-même, à la séance du 11 avril 1919, M. Barzilai, représentant de l'Italie, de ce pays qui, comme le déclare très justement M. Thomas, tient plus que tout autre à une législation en matière agricole.

« Je me félicite, déclara M. Barzilai, que l'Italie avec la grande République Américaine, ait porté devant la Commission, une proposition recommandant la nécessité d'une législation sociale concernant les travailleurs de la terre. Cette proposition (il s'agit toujours de la proposition Gompers), n'ayant pas réuni la majorité des deux tiers des votants, n'a pas pu être inscrite dans la Charte du travail, mais elle a trouvé l'unanimité des votants pour en reconnaître la haute portée, ceux qui ont voté contre ayant déclaré qu'ils l'avaient fait seulement parce qu'ils jugent les travailleurs agricoles suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers. »

Aucun des membres présents de la Conférence ne fit la moindre observation à l'encontre des paroles de M. Barzilai et c'est à l'unanimité que la Conférence approuva le projet de traité créant l'organisation permanente du travail, et partant l'interprétation qui venait d'être donnée de l'incident Gompers (20).

Deuxième cas : Indépendamment de la réglementation des heures de travail, la Commission, en discutant la composition des délégations de chaque Etat à la Conférence internationale du travail, s'est également trouvée en face du problème ; fallait-il y

faire figurer des représentants de l'agriculture ? le projet original qui ici encore était dû à l'initiative anglaise, prévoyait pour chaque Etat un délégué des employeurs et un délégué des ouvriers, ayant chacun une voix, et un délégué du Gouvernement avec deux voix. M. Vandervelde, délégué de la Belgique à la Commission, ayant au cours de la 5^e séance du 7 février 1919 proposé de substituer au délégué unique du Gouvernement avec 2 voix, 2 délégués ayant chacun une voix, M. Loucheur, Ministre de la Reconstruction Industrielle, membre français de la Commission, présenta une contre-proposition tendant à introduire dans chaque délégation nationale, non seulement deux représentants du Gouvernement, mais deux représentants patronaux et deux représentants ouvriers. Il faisait remarquer que « cette méthode aurait l'avantage de permettre l'introduction de représentants du monde agricole à la fois dans la délégation patronale et dans la délégation ouvrière, ce qui, surtout pour un pays comme la France, serait évidemment désirable ». Cette proposition fut immédiatement appuyée par M. le baron Mayor Desplanches. Au nom du Gouvernement Italien, il demanda que la proposition de M. Loucheur fut prise en considération, car en Italie, pays où la classe agricole est très nombreuse, et compte de nombreux syndicats, elle présentait également de l'intérêt. A la séance suivante, le 10 février, un autre représentant de la France, M. Colliard, soutient l'amendement qui a été proposé la veille par M. Loucheur et tendant à ce qu'un délégué des patrons et

un délégué ouvrier appartenant à l'agriculture soient adjoints au représentant de l'industrie. A l'appui de cette proposition, M. Colliard a fait principalement valoir les conditions de vie pénible et arriérée des ouvriers agricoles. Le procès-verbal de cette séance résume ainsi l'intervention de M. Colliard : « A l'appui de ses propositions, M. Colliard fait principalement valoir les conditions de vie pénible et arriérée des ouvriers agricoles ; il est donc urgent de viser explicitement dans la législation internationale le travail rural. Dans ces conditions, les classes rurales ne comprendraient pas qu'elles ne puissent faire valoir leurs revendications au sein de la Conférence. Elles auraient d'autant plus le droit d'en être surprises qu'elles se sont sacrifiées davantage pendant la guerre. »

Après discussion, cette proposition Loucheur-Colliard où, ainsi que M. de Lapradelle s'est plu à le souligner, il était question de *viser explicitement* les ouvriers agricoles, mise aux voix, fut rejetée. Voilà qui est net, disent les défenseurs de l'incompétence ; l'agriculture a été de propos délibéré et dans deux cas différents, exclue par les négociateurs de la paix et, par conséquent, l'organisation permanente du travail ne saurait avoir un pouvoir quelconque de s'en occuper. Il est vrai qu'il a été entendu que les intérêts de l'agriculture seraient défendus par les deux représentants gouvernementaux ; il est vrai, d'autre part, que transmettant au Président de la Délégation Allemande les observations au sujet des demandes d'explications qu'il avait présentées sur

le traité de paix, M. Clémenceau terminait ainsi à la date du 31 mai 1919 : « Il convient de rappeler, disait-il, que dans beaucoup d'Etats un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture et ne sont pas, en général, groupés en associations professionnelles. Il semble donc tout particulièrement indiqué que leurs Gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence. »

Mais quel est le sens et la portée d'une pareille affirmation, et que reste-t-il des propositions qui avaient été faites au sein de la Commission de législation du travail de la Conférence ? Pour les défenseurs de l'incompétence, il ne reste rien, si ce n'est, pour ce qui concerne les intérêts agricoles fondus dans l'ensemble des intérêts de la Nation, qu'ils seraient représentés d'une manière tout à fait générale par les délégués de leurs Gouvernements respectifs.

« Pour les travailleurs industriels, dit M. de Lapradelle, représentation directe ; pour les travailleurs agricoles, représentation par procuration indirecte, représentation nationale. Pour l'agriculture, il n'y a pas comme pour l'industrie, de représentation distincte. Elle se trouve simplement fondue dans l'ensemble des intérêts nationaux, auxquels, du reste, elle est profondément liée. » Est-il admissible, conclut M. de Lapradelle, que dans l'organisation caractéristique essentiellement démocratique du monde du travail, si cette organisation a une compétence en ce qui concerne le travail agricole, comme en ce qui concerne le travail industriel, le travail agricole qui représente plus de la moitié des travailleurs, n'ait

pas au moins une place égale à côté de l'autre ? Est-il admissible qu'il n'en soit pas fait mention, et que ce ne soit que par procuration que d'après la déclaration de M. Clémenceau les intérêts agricoles soient défendus ? Un tel résultat est manifestement inacceptable. L'égalité des travailleurs ne le permet pas. Le caractère démocratique de la représentation dans l'organisation permanente internationale du travail ne le tolère pas. Donc, il n'y a pas ici cette égalité de représentation qui est aussi nécessaire au nom des principes les plus élémentaires d'une République moderne qu'au nom de la Démocratie.

S'il n'y a pas de représentation, c'est qu'en matière de travail agricole il n'y a pas pour l'organisation créée par la partie XIII du Traité de Paix, aucune espèce de compétence.

Il y a aussi la phrase du rapport final qu'avec deux délégués pour chaque Gouvernement, une représentation agricole sera plus facile. Ce fut, dit le rapport lui-même, pour les Délégations favorables à l'interventionnisme agraire, une « satisfaction partielle ». Mais que vaut une satisfaction partielle en pareille affaire ? C'est l'un ou l'autre. Le Bureau International est compétent dans l'ordre agraire ou ne l'est pas. Il n'y a pas là place pour une demi-mesure (21).

En d'autres termes, les promoteurs de cette thèse conviennent que dans la partie générale, dans celle où l'on parle vaguement de tous les travailleurs, on a pensé aux travailleurs agricoles sans du reste jamais les nommer, mais ce qui est certain à leurs yeux, ce qui ressort à la fois des textes et des travaux pré-

paratoires, c'est qu'à aucun moment ils n'ont été envisagés d'une façon nette, catégorique, spécifique. C'est encore ce sens que l'on doit, d'après eux, attribuer à la déclaration souvent invoquée de M. Vandervelde lorsqu'il a demandé que dans le préambule de l'article 427, de cette déclaration de droit du travailleur, les mots « travailleurs salariés » plus généraux, plus compréhensifs, fussent mis à la place de « salariés industriels » primitivement admis, car « il a toujours été entendu dans les travaux de la Commission que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'Agriculture qu'à ceux de l'Industrie ».

Ce que M. Vandervelde a voulu dire, c'est que la tendance générale des travaux de la Commission avait été de se préoccuper du travailleur agricole en même temps que du travailleur industriel et d'une façon générale de tous les travailleurs, mais sans que les bonnes intentions, les généreuses intentions du législateur pussent en ce qui concerne le travail agricole jamais prendre le caractère spécifique de résolution formelle, directe, qu'ells prenaient lorsqu'il s'agissait du travailleur industriel (22).

Cette explication est-elle vraiment conforme à l'esprit du Traité ? La proposition a été rejetée, c'est entendu ; mais pourquoi a-t-elle été repoussée ? Voilà ce qu'il importe de mettre en évidence, disent les défenseurs de la compétence. Et tout d'abord ; la proposition Loucheur a été écartée, parce qu'ainsi qu'il résulte des déclarations réitérées au sein de la Commission, il a été jugé inutile de multiplier sans rai-

sons plausibles le nombre des délégués aux Conférences du Travail, et d'autre part, une représentation obligatoire de l'Agriculture incorporée dans le texte du Traité, ne se comprendrait pas dans des pays très industrialisés comme, par exemple, la Belgique (23).

M. Butler, de son côté, déclara qu'on ne pouvait distinguer nettement le travail agricole du travail industriel, le mouvement syndical étant, la plupart du temps, englobé dans le mouvement général d'organisation, et il appela l'attention de la Commission sur le fait que la latitude laissée par le projet en discussion aux Gouvernements, aux patrons et aux ouvriers, de désigner comme délégués suppléants des Conseillers techniques pour les questions agricoles, permettrait aux intérêts agricoles de se faire entendre lorsque de telles questions seraient en discussion. C'est dans ces conditions que l'amendement Loucheur-Colliard fut rejeté. Ce rejet n'impliquait donc nullement, de la part des adversaires mêmes de la proposition, un doute quelconque sur la compétence de l'organisation pour traiter des questions agricoles. Il était fondé uniquement sur la constatation qu'avec le système proposé par M. Vandervelde, et qui a été consacré par les termes de la partie XIII, une place était assurée dans les délégations nationales aux représentants agricoles. C'est d'ailleurs dans ce sens que M. Vandervelde, qui avait combattu dans la séance du 10 février la proposition française, parla au cours de la séance du 17 février, lorsqu'il soutint un amendement tendant à la désignation de

deux délégués gouvernementaux, un délégué patron et un délégué ouvrier. La désignation des deux représentants du Gouvernement permettrait, dit-il, « de faire une place dans la délégation nationale aux tendances et aux intérêts qui, sans cela, devraient être sacrifiés, et par exemple dans les pays qui ont demandé une représentation agricole, aux intérêts agricoles ».

Enfin, en troisième lieu, c'est le Président Gompers qui a signalé, que même dans certains pays comme les Etats-Unis où les agriculteurs sont très nombreux, la classe ouvrière agricole est mal organisée et que, par conséquent, il était impossible d'y désigner des hommes vraiment représentatifs de cette classe.

Ainsi, il ressort clairement des explications qui précèdent, que le principe de la compétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole, ne fut à aucun moment posé ; seul l'opportunité d'une plus ou moins forte proportion dans la représentation des divers groupes fit l'objet du débat. C'est également pour cette raison que le Comte Zoltowzky, Délégué de la Pologne, qui avait proposé que chaque Délégation soit accompagnée de deux experts techniques, l'un auprès du délégué ouvrier, l'autre auprès du délégué patronal, pour défendre les intérêts agricoles, proposition qui n'avait pas été acceptée, se rallia au projet Vandervelde parce que, dit-il, la deuxième voix accordée aux Gouvernements permettra de faire représenter les intérêts spéciaux, notamment ceux de l'Agriculture. Si malgré toutes

ces affirmations, un doute quelconque devait subsister sur les véritables intentions des négociateurs de la paix, deux faits que l'on peut citer pour ainsi dire comme conclusion, à l'appui de cette seconde thèse, contribueront à dissiper toute équivoque ; c'est 1° la lettre adressée par M. Clemenceau, Président de la Conférence de la Paix, en mai 1919, au Chef de la Délégation Allemande, et 2° une note du 12 février 1920, adressée par la Conférence au Comte Apponyi, Chef de la Délégation Hongroise, pendant les négociations qui aboutirent au Traité du Trianon.

Sur le premier de ces deux documents j'ai déjà dit quelques mots au cours de mes explications antérieures ; je voudrais cependant ici en préciser quelque peu la portée.

Au mois de mai 1919, lors de la remise des conditions de paix à la Délégation Allemande, cette dernière présenta aux Puissances Alliées et Associées, un certain nombre de contre-propositions. Dans une communication du 22 mai notamment, M. Brokdorff-Rantzau, Ministre des Affaires Etrangères du Reich, avait exprimé l'avis que le système consistant à accorder aux Gouvernements deux voix dans les délibérations de la Conférence Internationale du Travail, était contraire aux principes démocratiques. M. Clemenceau en sa qualité de Président de la Conférence de la Paix, reprenant les raisons qui avaient motivé en grande partie à la Commission de Législation Internationale du Travail et à la Conférence l'attribution de deux délégués aux Gouvernements précisa que ce système devait avoir notamment pour effet de

permettre l'introduction dans les délégations de représentants de l'Agriculture.

C'était là affirmer la compétence de l'organisation internationale su travail en termes particulièrement clairs. Il y a deux délégués par Gouvernement, a dit M. Clemenceau, parce que les intérêts des travailleurs agricoles devront être représentés par eux. C'est là un texte d'une portée considérable, a dit M. Thomas. Il s'agit d'une explication donnée par le Président de la Conférence de la Paix, écrivant en cette qualité évidemment après pourparlers avec les autres membres de la Conférence et fixant la pensée de la Conférence pour ceux-là même qui vont être appelés à accepter ses propositions.

Et voici maintenant le second document que j'ai mentionné plus haut et qui a été adressé en réplique à une lettre en date du 12 février 1920 et émanant du Comte Apponyi parlant au nom de la Délégation Hongroise.

Pendant les négociations qui aboutirent au Traité de Trianon, les Délégués des Puissances Alliées et Associées eurent également l'occasion de préciser à ce point de vue l'interprétation de la partie du Traité intitulée « Travail ». Dans une lettre adressée le 12 février 1920 au nom de la Délégation Hongroise, le Comte Apponyi disait : « Nous pensons bien interpréter les stipulations du projet en supposant qu'elles ne se rapportent qu'aux travailleurs industriels. Ainsi, les différents points de vue (par exemple les heures de travail, la limite d'âge), des stipulations en question ne sauraient être appli-

» quées au travail agricole étant donné qu'il diffère
» essentiellement quant à sa nature et à ses besoins
» du travail industriel. »

La question de principe était donc cette fois nettement posée en ce qui concernait la compétence. La réponse de la Conférence fut formelle : « En ce qui concerne l'interprétation donnée par la deuxième remarque des stipulations de la Partie XIII du projet — considérées comme se rapportant aux travailleurs industriels — cette interprétation n'est exacte que pour une part. L'organisation permanente internationale du travail vise tous les travailleurs, et peut proposer des projets de convention internationale ou de recommandation s'appliquant à l'industrie, au commerce et à l'agriculture. Non seulement la teneur du préambule souligne la portée universelle de l'organisation permanente du travail, mais le texte même des statuts ne comporte aucune définition ». Puis, après avoir montré que les décisions de la première Conférence de Washington tenue en octobre-novembre 1919 corroboraient cette thèse, étant donné surtout que toutes les fois qu'une convention ayant une portée restreinte et devant s'appliquer uniquement à l'industrie, le projet relatif ne manquait pas de le dire, la note ajoutait : « Il est exact que la section II de la Partie XIII (Principes généraux), ne s'applique pas tout entière *de plano* à toute espèce de travail. Mais sans contestation possible, l'organisation permanente internationale du travail peut étudier et proposer des projets de convention comportant une réglementation du travail agricole, projets qui seraient

soumis comme les autres en vertu des statuts à l'appréciation des autorités compétentes de chaque pays.

Tels sont les principaux arguments que l'on fait valoir en faveur de la compétence de l'organisation internationale du travail, arguments qui trouvent leur appui dans le texte même du Traité ou dans les travaux préparatoires.

Il y a un dernier argument que je ne puis passer sous silence, argument auquel ont eu recours pour soutenir leur point de vue à la fois les défenseurs de l'incompétence et de la compétence ; c'est le caractère propre de l'Agriculture. D'après les uns, si le Traité ne parle pas du travail agricole et s'il ne prévoit pas l'extension à ce dernier de la réglementation du travail, c'est qu'entre le travail agricole et le travail industriel il y a une différence essentielle, une différence telle que l'objet même de la réglementation internationale se dérobe (24).

Cette réglementation se comprend fort bien pour tout ce qui concerne le travail industriel et même elle est très recommandable étant donné surtout les conditions le plus souvent pénibles de ce genre de travail et les mesures de protection qui par cela même deviennent nécessaires, non seulement contre des abus et l'exploitation possible des travailleurs, mais aussi et surtout en faveur des enfants, des femmes et des hommes faibles, dont le travail excessif nuit à leur propre famille autant qu'à l'avenir de la race elle-même. Au contraire, les conditions du travail dans l'Agriculture sont réglementées par la nature ; il est commandé par le climat, par les saisons, et est

par suite soumis aux règles mêmes de la nature ; il n'est pas possible que l'homme, quelque désireux qu'il soit d'améliorer la condition du travailleur, puisse en substituer d'autres qui seraient les règles de la loi. L'Agriculture est quelque chose tout à fait à part ; les dissemblances entre le régime agraire des différents pays, membres de l'Organisation internationale du travail, s'opposent elles-mêmes à toute compétence de cette dernière dans les questions agricoles.

Pensez où on en arriverait si on reconnaissait à l'Organisation du Travail une compétence en cette matière ; les travailleurs agricoles auraient été visés, prétend-on, mais pourquoi les travailleurs seuls ? Le métayer, le colon, le petit fermier, le cultivateur lui-même ne seraient-ils pas, eux aussi, protégés par une réglementation éventuelle, n'auraient-ils pas joui des bienfaits de la protection, qu'ils n'ont d'ailleurs jamais demandée et qui, par surcroît, constituerait une gêne et une entrave dangereuse pour la production nationale ? Est-il logique d'admettre que la compétence de l'Organisation internationale du travail s'étendrait jusqu'à comprendre toutes ces personnes alors que celles-ci ne sont certainement pas des travailleurs salariés au sens précis de l'article 427 du Traité ; et pourtant c'est à de semblables conséquences paradoxales qu'on aboutit lorsqu'on s'engage dans cette voie éminemment fautive et contraire au véritable esprit du Traité.

Par conséquent, lorsqu'on cherche la raison, dit M. de Lapradelle, du silence de l'article 427 du Trai-

té, et d'une façon plus générale de la Partie XIII du Traité, sur l'Agriculture, il est aisé de la trouver. Si le principe de la réglementation fait défaut, c'est que la matière même de cette réglementation est absente.

Toutes ces objections ne constituent pas pour les défenseurs de la compétence, des arguments décisifs. Ne serait-on pas plutôt en droit, disent-ils, de soutenir justement le contraire et d'affirmer que c'est précisément parce qu'il y a des dissemblances considérables entre le régime agraire de certains pays, que l'Organisation internationale du travail se doit d'intervenir pour les atténuer.

Et en outre, n'y a-t-il pas, comme le dit M. Pic dans son Traité sur la législation industrielle, une tendance de plus en plus accusée de soumettre à une législation uniforme, au moins dans ses grandes lignes, les diverses formes de l'activité économique ; en effet, qu'est-ce qui empêche d'introduire, à l'instar de ce qui a déjà été fait dans l'industrie, une réglementation fixant la durée journalière ou hebdomadaire du labeur agricole ? Jamais, du reste, il ne s'est agi de fixer ne varietur la durée de ce travail, et personne n'a pu songer à substituer une législation internationale aux décrets des saisons ou aux ordres du soleil.

On voulait uniquement déterminer une journée normale que l'on prévoyait, au surplus, susceptible de dérogations, l'étendant jusqu'à quatorze heures. On voulait éviter les abus qui, dans certains pays, réduisent les salariés agricoles à une sorte de servage, en laissant la fixation de la durée du travail à

l'arbitraire de l'employeur. Celui-ci aurait été obligé de fixer un salaire majoré, pour les heures supplémentaires. Il est juste d'ajouter que la réglementation n'avait jamais été conçue comme devant s'appliquer aux cultivateurs travaillant pour leur propre compte et en famille, mais uniquement aux grandes entreprises agricoles où il existe un salariat proprement dit (25).

Tels sont, dans leur ensemble, les principaux arguments défendus avec une égale force et avec une égale conviction par les champions les plus illustres des deux thèses, dont les nombreux mémoires et les débats devant la Chambre française se sont fait l'écho, et qui ont trouvé leur expression la plus saillante devant la Cour Permanente de Justice internationale à laquelle l'avis sur cette question a été demandé et qui, en conformité de la requête à elle soumise, a émis l'avis consultatif sub N° 2 paru, ainsi d'ailleurs que les autres publications de la Cour, dans l'édition élégante et impeccable qu'est celle de la Société d'édition A. W. Sijthoff à Leyde. L'avis de la Cour a été, en la circonstance, affirmatif, reconnaissant que la compétence de l'organisation internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du Travail des personnes employées dans l'Agriculture, et il ne pouvait selon moi en être autrement. L'avis de la Cour, très sage et inspiré d'un haut esprit de justice doit, je crois, être approuvé sans réserve. L'impression qui se dégage en effet, de la lecture attentive de la Partie XIII dans son ensemble, est qu'on ne pourrait, sans altérer le vé-

ritable sens des dispositions qui la constitue en exclure les travailleurs agricoles et déclarer que les « oubliés de la terre » n'auront pas le droit de faire entendre leurs doléances et de provoquer par l'intervention de l'organisation internationale du Travail, des mesures tendant à l'amélioration de leur sort. Sans reprendre les arguments relatés dans le présent chapitre, je crois que la simple lecture des différents articles du Traité, notamment de l'article 387 est à cet égard suffisamment édifiante et doit faire pencher un observateur impartial du côté de la compétence.

Voici ce que proclame l'article 387 : « Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule ».

Les adversaires de la compétence conviennent que le Préambule s'occupe et concerne tous les travailleurs agricoles ; dès lors n'est-il pas inconséquent de leur part de soutenir que l'organisation instituée par le Traité pour *travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule* n'a aucune compétence pour s'occuper des travailleurs agricoles qui, de l'aveu même de ses adversaires sont compris dans les dispositions générales de la partie du travail ? Et puis, au cours de la discussion devant la Cour de Justice on a si souvent parlé de démocratie, de principes démocratiques, d'organisation éminemment démocratique, ne croit-on pas que c'est faire œuvre vraiment peu démocratique que de priver toute une partie des travailleurs, que dis-je, la plus grande, peut-être, partie des travailleurs, suivant l'expres-

sion des adversaires de la compétence eux-mêmes, du bienfait que constitue pour la classe ouvrière dans son ensemble la législation du travail en général et la Partie XIII du Traité en particulier ? Concevrait-on dans cette nouvelle organisation non seulement du travail mais du monde, que des principes aussi peu démocratiques aient été consacrés et que les travailleurs agricoles n'eussent été considérés comme assez dignes pour obliger les Etats par des accords internationaux à respecter leurs revendications légitimes ? Cela eût été par certains côtés souhaitable, dira-t-on, mais en tout cas, cela n'a pas été admis par le Traité de Paix. Ne ferait-on pas injure aux négociateurs de la paix en leur attribuant une pareille mentalité qui d'ailleurs, à mon avis, n'a pas été la leur ?

D'autre part, la note adressée à la Délégation Hongroise et dont il a été question plus haut, me paraît également très nette et très probante en faveur de la thèse de la compétence. Je sais bien qu'on objectera qu'il y a dans ce document le mot « préambule » et que par conséquent, lorsqu'il s'agit des droits spécifiques du travailleur, il n'est plus question que de l'industrie. Je sais bien aussi que dans cette même note il est dit que la Section II de la Partie XIII « ne s'applique pas de plano » à toute espèce de travail ; mais qu'est-ce que cela prouve ? A mon avis cela veut dire qu'il y a des réglementations qui s'appliquent plus particulièrement à l'industrie, et que, à celles-là, l'Agriculture ne participe pas, et c'est tout naturel. Pourquoi veut-on voir là

autre chose qu'une indication, qu'une interprétation très logique des textes qui devront s'appliquer avec des modalités peut-être très grandes à chaque cas, à chaque industrie, à chaque catégorie de travailleurs. J'admets volontiers que les principes généraux une fois admis et l'organisation du travail créée avec mission principale de veiller à l'exécution et à la mise en œuvre de ces mêmes principes embrassant tous les genres de travail, la Partie XIII ait pensé plus spécialement aux travailleurs de l'industrie parce que, en ce qui les concerne, les mesures à prendre ont paru plus urgentes, mais cela ne diminue en rien la compétence de l'organisation permanente du travail dont le rôle très varié et très difficile consistera à profiter en s'inspirant des dispositions qui ont trouvé leur place dans le Traité et afférant à des questions sur lesquelles l'accord a pu dès à présent s'établir afin de pouvoir en tant qu'organisme vivant, continuer l'œuvre du Traité en la perfectionnant et en la complétant. De ce que certaines questions intéressant plus particulièrement l'industrie ont été étudiées et résolues par le Traité, il ne s'ensuit pas que l'organisation internationale du travail n'a pas qualité pour s'occuper des autres catégories de travailleurs. Il y a eu peut-être des « hésitations » et des « tâtonnements », non pas sur la question de savoir si l'Organisation internationale du Travail était ou non compétente pour s'occuper des travailleurs de l'Agriculture, mais bien afin de se mettre d'accord pendant que s'élaborait le texte du Traité sur telle ou telle règle qu'il était plus ou

moins difficile d'appliquer ou d'adapter à l'Agriculture. Ce qui est certain, c'est que l'Agriculture est une industrie à part et que vu son caractère tout à fait spécial, les rédacteurs du Traité de Paix n'ont pas eu peut-être le temps nécessaire pour aborder l'étude de sa réglementation dans le détail. Mais c'est précisément la tâche qui incombe à l'Organisation Permanente du Travail, tâche sans doute ardue et de longue haleine ; tâche qui sera d'autant plus difficile qu'elle a trait à des questions éminemment délicates, des questions intéressant l'Agriculture qui n'a jamais été jusqu'ici l'objet d'une réglementation internationale.

Il faut avoir patience, et surtout confiance dans la nouvelle organisation et ne pas entraver son essor et sa jeune ardeur, étant donné surtout que les Etats ou plutôt leurs Gouvernements, qui sont tellement jaloux de leurs prérogatives, n'ont pas à craindre un empiètement ou une hégémonie quelconque de l'Organisation internationale du Travail, puisque les projets votés par ces Conférences leurs seront soumis et par eux aux représentants de toute la Nation.

Par contre, et c'est par là que je termine ce chapitre, la réponse de la Cour à la question de savoir si l'examen de propositions tendant à organiser et à développer des moyens de production, et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent dans la compétence de l'Organisation nationale du Travail, a été négative. En s'attachant à interpréter tent à l'Agriculture, mais elles sont de nature essen-

les prescriptions conventionnelles entre les Puissances signataires des Traités de Paix, prescriptions qui sont la source unique de l'existence et des attributions de cette organisation, la Cour a essayé de donner dans les considérants de son Avis sub N° 3 les raisons qui militent ici, contrairement à ce qui a été dit pour la question de la compétence concernant la réglementation du travail dans l'Agriculture, en faveur de cette réponse négative.

L'une et l'autre de ces deux questions se rapportent différemment, et elles doivent être considérées sous des aspects différents.

L'Organisation Internationale du Travail peut, selon la procédure établie dans le Traité, travailler à l'adoption de toutes mesures destinées à répandre des bienfaits sur les salariés de l'industrie, qu'il s'agisse de l'industrie manufacturière, agricole, ou de toute autre. Mais il en serait tout autrement si l'Organisation Internationale du Travail voulait revendiquer le droit d'étudier la question du perfectionnement des procédés de fabrication dans le dessein d'augmenter le rendement ou d'améliorer les produits de telle ou telle fabrication. La question de l'augmentation de la production agricole n'a rien de spécial, et c'est avec infiniment de raison qu'ici encore la question a été traitée par la Cour de Justice qui n'a pas cru trouver dans les dispositions du Traité des indications permettant de reconnaître à l'Organisation du Travail une compétence générale en cette matière. Le but en vue duquel a été créée l'Organisation internationale du Travail, dit l'Avis, est

l'amélioration du sort des travailleurs, l'adoption de conditions réellement humaines de travail ; mais l'organisation et le développement des moyens de production envisagés au point de vue économique ne sont pas de son domaine.

Toutefois si, en s'occupant des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, l'Organisation se trouvait dans la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et les méthodes de production, ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la Production, il est juste, et l'Avis sub N° 3 n'a pas manqué de s'exprimer sur ce point de façon on ne peut plus satisfaisante, de lui laisser une certaine latitude, les questions de travail, de richesse et de prospérité nationales étant des questions connexes et interdépendantes ; il serait par conséquent d'une manière différente que n'a été celle quent d'une interprétation étroite de répondre sur ce point d'une manière différente que n'a été celle de la Cour Permanente de Justice Internationale, lorsqu'elle a rendu son troisième Avis.

SECTION C

Le 8 janvier 1923, à la suite d'une résolution du Conseil de la Société des Nations et en exécution de celle-ci, la Cour de Justice Internationale se réunit en session extraordinaire pour donner son avis sur une question très importante et relative à la légalité des décrets de nationalité rendus par le Gouvernement Français, concernant la nationalité d'origine en Tunisie et au Maroc (zone française).

Cette demande d'avis a été provoquée par le différend surgi entre la France et la Grande-Bretagne, cette dernière contestant la validité des décrets rendus par le Gouvernement Français le 8 novembre 1921, pour la raison déterminante que cette question touche au Droit international et ne saurait être pour la France une affaire d'ordre intérieur que celle-ci pourrait résoudre en vertu de son droit de souveraineté.

Je serai très bref sur ce quatrième Avis, d'une part parce que le fond de la question n'a pas été résolu, l'Avis ayant spécifié qu'il ne préjugerait en rien l'examen de l'affaire dans son ensemble et, d'autre part, parce qu'elle constitue à elle seule une question d'une telle importance qu'elle mériterait une étude séparée et complète, étude que j'ai l'intention d'entreprendre lorsque, ainsi que les deux parties en litige l'ont convenu, l'affaire sera portée pour être ré-

solue judiciairement devant la Cour Permanente de Justice internationale.

Voici en quelques mots l'historique de cette affaire :

La Tunisie et une partie du Maroc sont comme on sait sous le protectorat de la France, la première en vertu du Traité du Bardo du 12 mai 1881 et de la Convention de la Marsa du 8 Juin 1883, le second en vertu de la Convention Franco-Allemande du 4 novembre 1911 et du Traité de Fez du 30 Mars 1912. La France, conformément aux privilèges que ces différentes conventions internationales lui ont réservés, entreprit dans le pays des réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires, sans que les Puissances étrangères qui avaient adhéré à ces conventions, eussent un droit quelconque de s'opposer à n'importe quelles mesures que le gouvernement français aurait cru devoir prendre à cet effet. Pour ce qui est du Maroc en particulier, les mêmes règles étaient applicables, sous la réserve que l'action de la France sauvegarderait l'égalité économique entre les nations.

Parmi ces réformes, le régime de la nationalité des personnes, soumises ainsi au protectorat français, est assurément une des plus importantes. A la conception toute religieuse et théocratique, dans le monde de l'Islam, du lien de nationalité, qui unit l'individu à l'Etat, il fallait substituer progressivement des conceptions nouvelles de la constitution intérieure d'un Etat, et amener petit à petit le Protégé à établir des règles plus conformes à la civilisation moder-

ne, en ce qui concerne le statut personnel de ses ressortissants, d'autant plus qu'une immigration de plus en plus nombreuse dans le pays, rendait cette réforme particulièrement urgente. A cet effet, le 19 juin 1914, le gouvernement français invita le Bey de Tunis à prendre sur la nationalité des personnes établies dans le pays un décret aux termes duquel : « Est Tunisien, 1° tout individu résidant en Tunisie qui ne jouit pas de la qualité de citoyen ou de sujet français ou étranger, en vertu de traités ou conventions liant le gouvernement ; 2° tout individu né en Tunisie ou à l'étranger d'un père tunisien ou si le père est inconnu d'une mère tunisienne, antérieurement ou postérieurement à la promulgation du présent décret et résidant en Tunisie ou à l'étranger ».

De sorte que tout individu né en Tunisie ou même à l'étranger, mais de parents dont l'un au moins est Tunisien, est considéré en vertu du Décret de 1914 comme sujet tunisien, et comme tel il se trouvera soumis à la protection française. Mais cette réforme a paru incomplète et insuffisante. Le Gouvernement français a voulu aller encore plus loin, et faire des personnes nées dans la Régence, de parents dont l'un au moins est lui-même né dans la Régence, non seulement des sujets tunisiens, mais de véritables sujets français, le Bey de Tunis consentant pour sa part à ce que l'individu en question abdique la nationalité tunisienne. Ainsi, pour rendre le pays protégé aussi homogène que possible, et en même temps voulant exercer un pouvoir plus direct à l'é-

gard de ses protégés, soumis aux mêmes obligations que ses propres ressortissants, notamment en ce qui concerne le service militaire, le gouvernement français a provoqué et a été amené à rendre lui-même deux décrets qui ont paru simultanément, l'un émanant du Bey de Tunis et l'autre du Président de la République Française.

Voici le texte de ces deux décrets publiés dans le *Journal Officiel* Tunisien le 8 novembre 1921 :

« Est Tunisien, à l'exception des citoyens sujets ou ressortissants de la puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né sur le territoire de notre royaume de parents dont l'un y est né lui-même sous réserve des dispositions des conventions ou traités liant le Gouvernement tunisien ».

L'autre Décret provenant du Président de la République Française de la même date, est ainsi conçu dans sa première partie :

« Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis, de parents dont l'un, justiciable au titre étranger des tribunaux français du Protectorat, est lui-même né dans la Régence, pourvu que sa filiation soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française avant l'âge de 21 ans.....

.....
Une réforme analogue s'effectuait à la même date et par des Décrets à peu près pareils, au Maroc (zone française).

En vertu de ces textes, toutes les personnes rentrant dans la catégorie visée par les Décrets en ques-

tion sont considérées comme françaises, puisque nées dans le pays, sous certaines conditions. C'est la prépondérance donnée en matière de nationalité au principe du jus soli, au détriment du jus sanguinis, la souveraineté territoriale faisant ici prévaloir sa volonté contre une volonté étrangère, contre la volonté d'un Etat étranger qui sera venu revendiquer jure sanguinis, comme son sujet à lui, une personne qui d'après le jus soli, reconnu par la législation du pays, est considérée par le souverain territorial comme lui appartenant. En l'espèce la personnalité de ce Souverain territorial étant pour ainsi dire confondue avec la personnalité propre de l'Etat protecteur, à savoir de la France, celle-ci a le droit de légiférer en matière de nationalité, sur le territoire de ses protectorats, dont il est question, comme elle aurait plein pouvoir de le faire, s'il s'agissait de légiférer sur son propre territoire. Je ne veux pas entrer dans les détails de cette question et examiner quelle est la valeur respective de ces deux principes invoqués en matière de nationalité, du jus soli et de jus sanguinis, et quels sont les motifs pour lesquels on doit, selon les cas, préférer tel principe plutôt que tel autre. Ce qui importe ici seulement, et ce que je tiens à noter pour la clarté des explications très sommaires, que je donne sur cette question, c'est que parmi les personnes soumises bon gré mal gré à cette nouvelle législation, consacrée par les deux Décrets du 8 novembre 1921, se trouvaient bon nombre de personnes que le gouvernement britannique a considérées comme ses ressortissants ; à plusieurs repri-

ses des incidents ont eu lieu à l'occasion des manifestations qui ont suivi la promulgation de ces Décrets, manifestations de satisfaction à peu près générale parmi la population, satisfaction qu'ont exprimé mêmes les Maltais et les Anglomaltais, heureux de pouvoir acquérir la nationalité française. Ce sont ces incidents, d'ailleurs tout à fait isolés, qui ont fourni le prétexte au gouvernement anglais de revendiquer, pour les originaires britanniques, le droit de garder leur nationalité d'origine de sujets britanniques et de protester énergiquement contre l'exercice d'un soi-disant droit de souveraineté indûment invoqué. Il s'agit par conséquent d'un conflit anglo-français, le Gouvernement Français proclamant qu'il avait le droit incontestable de prendre seul les mesures législatives nécessaires concernant la nationalité des personnes originaires de ses protectorats, et le Gouvernement Britannique contestant formellement ce droit, la question dont il s'agit ayant, selon lui, un caractère international et ne pouvant, par conséquent, relever de la compétence exclusive de la France.

Ce que je veux mentionner dans cet aperçu succinct, c'est qu'à la suite d'incidents qui ont eu lieu à plusieurs reprises, et qui ont été provoqués par les protestations réitérées des représentants britanniques au Maroc et en Tunisie, contre l'application des décrets du 8 novembre 1921 le Gouvernement Britannique annonçait en août 1922 au Gouvernement Français son intention de porter devant le Conseil de la Société des Nations, la question de l'ap-

plication aux descendants des sujets britanniques nés dans la Régence de Tunis et dans la zone française du Protectorat Marocain, des Décrets en question.

Bien qu'à son point de vue la contestation ne pût sans exagération être qualifiée de « différend susceptible d'entraîner une rupture », suivant l'expression de l'article 13 du Pacte, le Gouvernement Français ne crut pas devoir s'opposer à l'inscription de la question à l'ordre du jour de la 20^e Session du Conseil de la Société des Nations. Toutefois, avant que la question fût appelée, le Gouvernement de la République fit part amicalement au Gouvernement Britannique de son intention d'élever devant le Conseil la question d'incompétence prévue par l'article 15, paragraphe 8 du Pacte aux termes duquel : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question » que le Droit international laisse à la compétence » exclusive de cette partie, le Conseil le constatera » dans un rapport, mais sans recommander aucune » solution ».

Puis, d'un commun accord, les deux Gouvernements prièrent le Conseil de vouloir bien demander à la Cour Permanente de Justice Internationale son avis consultatif sur la question de savoir si le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc, (zone française) le 8 novembre 1921 et de leur application aux ressortissants britanniques est ou

n'est pas, d'après le Droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (26).

Voilà donc la question sur laquelle l'avis de la Cour était demandé. Deux thèses se sont trouvées naturellement en présence. La thèse du Gouvernement Français peut se résumer ainsi : la question de souveraineté d'une Nation en vue de légiférer en matière de nationalité sur son territoire domine la situation. Le droit d'un Etat de légiférer en cette matière en toute liberté, et comme bon lui semble, a toujours été reconnu, et ne peut jamais revêtir un caractère international. Ce droit doit-il être étendu aux Protectorats ? Ceci dépend évidemment de la nature et de l'étendue en Droit international, du régime de protectorat, établi par une Nation d'ordre supérieur sur un Etat non encore développé, mais pourtant souverain, et aspirant au développement sur son territoire des institutions qui sont l'œuvre de la civilisation et du progrès social. En ce qui concerne les deux Protectorats dont il s'agit, les conventions existantes entre la France et la Tunisie ou le Maroc d'une part, la France et la Grande-Bretagne de l'autre, n'autorisent en rien cette dernière à intervenir pour contester au Gouvernement Français le droit de légiférer sur la nationalité d'étrangers, concernant des personnes se trouvant sur le territoire français, ou sur celui de ses protectorats ; pour cela il aurait fallu de la part de la France une renonciation formelle à ce privilège éminemment national mais qui, en son absence, ne saurait être ni présumée ni admise.

A l'appui de sa thèse, le Gouvernement Français énumère dans ses mémoires et dans la correspondance échangée, toute une série d'actes internationaux, reconnaissant à la France le protectorat sur ces deux pays, reconnaissance émanant tant des Etats protégés que des Etats étrangers. Parmi ces actes, l'Arrangement anglo-français du 18 septembre 1897, qui prévoit en faveur de l'Angleterre la clause de la nation la plus favorisée, et la Convention Consulaire franco-italienne du 28 septembre 1896, ont été plus spécialement invoquées, la Grande-Bretagne réclamant en vertu de cette clause à être traitée sur un pied d'égalité avec l'Italie dont les originaux conservent en Tunisie, d'après la Convention de 1896, leur nationalité d'origine, le principe du *jus soli* cédant ici le pas au *jus sanguinis* étranger. Or, cet Accord franco-italien est-il de plein droit applicable à l'Angleterre ? Non, déclare le Gouvernement Français, parce que la clause de la Nation la plus favorisée contenue dans l'Arrangement anglo-français de 1897 est relative aux privilèges économiques et commerciaux, mais ne pourrait jamais, même en forçant le sens et l'esprit des Conventions existantes, constituer un titre pour une Puissance quelle qu'elle soit, d'intervention du genre de celle que le Gouvernement Britannique croit pouvoir se permettre.

Il est d'ailleurs communément admis, déclarent les défenseurs de la thèse française, en Droit International, que quand le *jus sanguinis* n'est pas reconnu par le souverain territorial, à moins de convention expresse, l'Etat dont le ressortissant prétendu, jure

sanguinis, est né en dehors de son territoire, surtout après la première génération, ne saurait avoir aucun droit pour revendiquer l'individu en question, dans le cas où la loi du pays dans lequel il est né n'admet pas l'établissement de la nationalité jure sanguinis et en tout cas contre la puissance publique dont la volonté commande sur le territoire. Et pour ne citer qu'un exemple, voici ce que M. Alvarez, le jurisconsulte éminent, qui est membre de la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye, déclare dans son beau livre sur la nationalité dans le Droit International Américain : « C'est un principe fondamental, dit M. Alvarez, que chaque Etat apprécie uniquement d'après sa législation, la nationalité de ses ressortissants, sans s'occuper de ce que peuvent disposer à leur sujet les autres législations. Un Etat ne peut donc réclamer un individu comme national que s'il vit sur son territoire, ou dans un pays dont la législation ne le considère pas comme lui appartenant. Au cas contraire, l'Etat réclamant ne peut évidemment prétendre que l'autre Etat mette sa législation de côté pour considérer l'individu comme étranger. Cela est élémentaire, ou bien l'on méconnaît l'indépendance des Etats et l'égalité de leur législation (27).

De plus, en ce qui concerne plus particulièrement la Tunisie, la France fait valoir qu'à la suite de négociations qui ont eu lieu entre les Gouvernements français et britannique en 1883, lors de l'établissement du Protectorat de la France sur la Tunisie, la Grande-Bretagne a formellement renoncé à ses droits de juridiction dans la Régence, ainsi qu'en témoigne

la note de Lord Granville à M. Tissot en date du 20 juin 1883, dans laquelle il était dit entre autres que le Gouvernement de Sa Majesté a consenti à abandonner sa juridiction consulaire dans ce pays, afin de rendre les sujets britanniques dans la Régence susceptibles de devenir justiciables des tribunaux français aux mêmes conditions que les sujets français et dans l'étendue de la compétence accordée par la loi aux dits tribunaux (28).

Pour ce qui est du Maroc, la France prétend que la Grande-Bretagne en adhérant à la Convention franco-allemande du 4 novembre 1911, concernant le Maroc, a consenti à renoncer à ses droits capitulaires, à partir du moment où le nouveau régime judiciaire visé par la Convention aurait été introduit.

Par conséquent, le Gouvernement Français a soutenu, que la puissance publique exercée par l'Etat protecteur combinée avec la souveraineté locale de l'Etat protégé, forme une souveraineté complète, équivalente à celle qui est à la base des rapports internationaux et que dès lors, l'Etat protecteur et l'Etat protégé peuvent, en vertu d'un accord entre eux, exercer en territoire protégé, et répartir entre eux, toutes les compétences que le Droit International laisse aux Etats souverains dans les limites de leur territoire national. Si un Etat étranger ne peut s'immiscer d'une part dans les relations entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé, et d'autre part en vue de limiter le pouvoir discrétionnaire reconnu à tout Etat de légiférer en matière de nationalité, il s'ensuit que la question sur laquelle porte le différend

anglo-français, et qui a été soumis « pour avis » à la Cour, appartient à celles qui sont de la compétence exclusive d'un Etat, comme rentrant dans les questions d'ordre éminemment intérieur, même plus, d'ordre public, et par conséquent, la Cour de Justice Internationale appelée à donner son avis sur le point de savoir s'il y a lieu d'appliquer en la circonstance le paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, devra répondre d'une façon affirmative. Le Conseil en ce qui concerne ce différend ne peut pas être compétent ni en vertu de l'article 13 ni en vertu de l'article 15 du Pacte, parce qu'aucune des raisons alléguées par le Gouvernement Britannique et que nous verrons tout à l'heure, ne peut transférer du Droit interne au Droit international une question qui de sa nature est de celles que les Souverainetés se réservent, sans qu'aucune des Conventions qu'on lui oppose puisse en modifier le caractère.

Le Gouvernement de S. M. Britannique en prenant le contrepied de la thèse française a, comme il fallait s'y attendre, opposé d'autres arguments pour démontrer que le différend n'était pas du tout d'ordre intérieur, mais revêtait bien un caractère international. L'Etat français n'était donc pas libre d'agir en maître absolu, sans tenir compte des engagements qu'il avait antérieurement contractés, et surtout de la situation spéciale dans laquelle il se trouvait en Tunisie et au Maroc, et de la limitation de sa souveraineté qui en résulte, dans une certaine mesure.

La matière au sujet de laquelle s'élève le différend, dit le Gouvernement Britannique, est l'imposi-

tion par la France de la nationalité française et des obligations qui en résultent, y compris le service militaire, à des personnes, en Tunisie, et au Maroc qui sont revendiquées comme sujets britanniques par la Grande-Bretagne.

Cette question, d'après le point de vue français, relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire que tout Etat possède chez lui et, par conséquent, la matière du différend rentre dans les dispositions du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte.

Par contre, le Gouvernement Britannique dénie ce caractère à la question qui est l'objet du litige, et voici comment on peut résumer son argumentation.

Tout d'abord, d'une manière générale, le Gouvernement Britannique admet bien que le droit pour un Etat de légiférer en vue de conférer sa nationalité, aux sujets d'un autre Etat souverain, est un attribut de sa souveraineté territoriale; mais cette compétence, ajoute-t-il, est limitée aux matières se trouvant dans le rayon de sa souveraineté *territoriale*, et ne saurait être étendue de plein droit en dehors d'elle.

En ce qui concerne la Tunisie, il y a plusieurs raisons qui empêchent le Gouvernement de la Grande-Bretagne de se rallier au point de vue du Gouvernement français et qui résultent de l'interprétation différente que donnent les deux Gouvernements aux actes internationaux de 1883, 1896 et de 1897 en particulier. Le Gouvernement Britannique soutient en effet, que même en admettant que la Grande-Bretagne ait renoncé aux Capitulations, en Tunisie, par les Arrangements intervenus entre les deux Gouver-

nements en 1883 et en 1897, en faveur de la France, les relations entre le Gouvernement de Sa Majesté et l'Etat Tunisien continuent toujours à être régies par le Traité général entre l'Angleterre et la Tunisie, du 19 juillet 1875. La Convention dont il s'agit, par laquelle les droits issus des Capitulations furent conférés à la Grande-Bretagne, était le 8 novembre 1921, et est encore en vigueur, entre cette dernière Puissance et la Tunisie. On estime du côté anglais que le sens de l'Arrangement de 1897 est, que le Gouvernement de Sa Majesté a cessé provisoirement d'exercer un droit qu'il tient d'un Traité et que si les tribunaux français sont compétents pour juger les différends dans lesquels des sujets britanniques sont mis en cause, c'est uniquement par délégation et non en vertu d'un droit propre ; et voici la conséquence : dans l'hypothèse d'ailleurs invraisemblable où le Protectorat de la France sur la Tunisie prendrait fin, l'exercice direct des droits que la Grande-Bretagne tient des Capitulations reviendrait immédiatement aux tribunaux consulaires britanniques.

De sorte que, de l'avis de la Grande-Bretagne, l'Etat Tunisien se trouve toujours régi par le Traité de 1875, et rien ne semble autoriser l'exercice par la France du droit de décréter en matière de nationalité sur le territoire protégé, territoire qui n'est pas dans les limites territoriales à l'intérieur desquelles la France est souveraine ; d'autre part, on fait remarquer, également du côté anglais, que l'imposition de la nationalité française aux sujets tunisiens constituerait un empiètement sur les droits souverains

du Bey, empiètement qui ne serait autorisé par aucune disposition des Traités du 12 mai 1881 ou du 8 juin 1883, traités qui ont institué au profit de la France le protectorat de la Tunisie.

Pour ce qui est de la convention consulaire franco-italienne de 1896, et l'Accord franco-anglais de 1897, le Gouvernement Britannique soutient que du moment que dans ce dernier accord la clause de la nation la plus favorisée a été acceptée par la France, la Grande-Bretagne est en droit de s'en prévaloir et de prétendre que tant que durera la Convention consulaire du 28 septembre 1896, entre la France et l'Italie, dont l'article 13 donne aux ressortissants italiens en Tunisie le droit d'être, en Tunisie, reconnus comme italiens, la Grande-Bretagne aura le droit de voir en Tunisie appliquer les mêmes règles pour ceux qu'elle revendique comme ses sujets. Du reste, ne peut-on pas se demander, en dehors de toute Convention, s'il est conforme à la courtoisie internationale de la part d'un Etat, de prendre des mesures législatives imposant pour la première fois sa nationalité aux sujets d'une autre Puissance sans leur donner la faculté de répudier cette nationalité.

De même en ce qui concerne le Maroc, les droits extra-territoriaux de la Grande-Bretagne sur les sujets britanniques sont exercés entièrement par les tribunaux consulaires britanniques en vertu du Traité général de 1856 entre la Grande-Bretagne et le Maroc, toujours en vigueur.

Ce sont là pour le Gouvernement de la Grande-Bretagne autant de raisons, et de raisons sérieuses,

l'obligeant à contester la légalité des décrets rendus par le Gouvernement français le 8 novembre 1921.

Mais sans entrer dans l'examen du différend quant au fond, le Gouvernement Britannique se borne à faire le procès de la thèse française sur le point spécial et pour ainsi dire préliminaire, qui a fait l'objet d'une demande d'Avis à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Le Gouvernement Britannique se plaçant uniquement sur ce terrain-là, affirme que, quelle que puisse être l'étendue des droits de la France en cette matière, les lois d'une Puissance qui touchent les droits conventionnels d'une seconde Puissance, vis-à-vis d'une tierce Puissance, ne peuvent pas relever uniquement de la compétence interne de la première Puissance au point de vue du Droit International. En d'autres termes, la situation de la France à l'égard de ses protectorats, sur lesquels porte le différend, et de ses protectorats vis-à-vis de la Grande-Bretagne est telle, que la question des décrets du 8 novembre, quoique ayant trait à un ordre de mesures législatives qui d'habitude sont du domaine exclusif d'un seul Etat, ne peut être acceptée comme étant d'ordre exclusivement intérieur français, et le gouvernement britannique demande en conséquence à ce que l'avis sollicité à la cour permanente de Justice internationale soit négatif.

Tels sont, très brièvement exposés, les points de vue des deux Gouvernements français et anglais.

Les 3 et 10 janvier 1922, deux notes furent adressées par Lord Harding, Ambassadeur de S. M. Bri-

tannique à Paris à M. Poincaré, Président du Conseil et Ministre des Affaires Etrangères de France, par lesquelles le Gouvernement Britannique proteste contre la promulgation de ces fameux décrets du 8 novembre 1921 en Tunisie, et déclare en même temps qu'il ne saurait reconnaître comme applicables à des personnes ayant droit à la nationalité britannique les décrets mis en vigueur dans la zone française du Maroc.

Une correspondance sur cette question entre les deux chancelleries ayant fait clairement apparaître les divergences qui séparaient les deux points de vue, et les deux Gouvernements gardant les positions qu'ils avaient pris respectivement sur ce différend, le Gouvernement britannique propose à son adversaire, par une note du 6 février 1922, de soumettre le différend à la Cour Permanente de Justice Internationale. Et dans une note postérieure en date du 28 février, Lord Harding après avoir exprimé l'espoir que le Gouvernement Français s'abstiendrait d'appliquer lesdits décrets aux ressortissants britanniques, ajoutait que si toutefois le Gouvernement français persistait dans son point de vue, il ne restait au Gouvernement Britannique qu'à réitérer sa proposition en vue de régler par la voie arbitrale le litige. C'est donc à deux reprises que le Gouvernement Britannique a offert de liquider judiciairement le différend. La réponse de M. Poincaré ne se fit pas longtemps attendre, et le 22 mars le Gouvernement Français faisait savoir au Gouvernement Britannique que la voie arbitrale devait, selon lui, être écartée, la

Convention d'Arbitrage de 1904 entre la France et l'Angleterre ne pouvant être valablement invoquée parce que les intérêts d'une tierce Puissance, la Tunisie, se trouvaient en cause, et que les questions de nationalité sont trop intimement liées à la constitution même de l'Etat pour qu'on puisse les considérer comme d'ordre exclusivement juridique.

Une réponse analogue, en ce qui concerne le Maroc, ayant été donnée de la part du Gouvernement Français, le Gouvernement Britannique se vit obligé, dit-il dans une note du 22 août 1922, de porter le différend devant le Conseil de la Société des Nations, malgré les protestations du Gouvernement Français qui faisait observer que, ni le recours à un tribunal, ni le recours au Conseil n'étaient possibles, parce que la question en litige n'était pas de celles qui pouvaient être soumises au jugement de la Cour de Justice Internationale ; elle ne semblait « pas davantage pouvoir être soumise au Conseil de la Société des Nations », étant donné qu'elle ne rentrait pas « dans la liste des différends prévus aux articles 13 et 15 du Pacte. »

Sur la demande du Gouvernement Britannique, le Conseil de la Société des Nations a adopté le 4 octobre 1922 une résolution exprimant son entière adhésion aux principes contenus dans les propositions qui lui ont été soumises par M. Balfour et M. Léon Bourgeois, et a décidé de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis sur la question de savoir si le différend anglo-français est ou n'est pas, d'après le Droit International, une af-

faire exclusivement d'ordre intérieur, et s'il y a lieu d'appliquer, en cas d'affirmative, le § 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations; le Conseil, se bornant à limiter ainsi la question par lui soumise à la Cour, prend acte que les deux Gouvernements sont d'accord pour que, si l'avis de la Cour sur la question ci-dessus est qu'il ne s'agit pas d'une affaire d'ordre intérieur, l'ensemble de l'affaire soit soumise soit à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans les conditions que les Gouvernements détermineront d'accord.

Conformément à l'article 73 du règlement de la Cour, la requête, ainsi transmise à la Cour par le Secrétaire Général de la Société des Nations, en date du 6 novembre 1922, a été notifiée aux membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte.

La Cour, réunie sous la présidence de M. Loder, a entendu les avocats des deux parties en litige, exposer devant elle les arguments qui, de part et d'autre, semblaient confirmer l'une ou l'autre des deux thèses. Au cours de ces audiences, des explications ont été fournies par les plaidoiries à la fois savantes et pénétrantes de Sir Douglas Hogg K.C. M.P. attorney général de S. M. Britannique, au nom du Gouvernement Britannique ; M. A. de Lapradelle, professeur de droit des gens à l'Université de Paris, au nom du Gouvernement Français ; le Très Honorable Sir Ernest Pollock, Bart., K.B.E., K.C., M.P., au nom du Gouvernement Britannique ; M. D. Mérillon, procureur

général près la Cour de Cassation de France, au nom du Gouvernement Français.

L'avis de la Cour n'a été prononcé que le 7 février 1923 et la réponse à la question qui lui avait été posée de savoir si le différend anglo-français était d'ordre exclusivement intérieur, a été négative, la Cour s'étant bornée, d'ailleurs, ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le dire, à ne se prononcer que sur cette question préalable, se réservant de résoudre éventuellement plus tard l'ensemble de la question.

Voici en quelques lignes les considérants invoqués par la Cour et mentionnés in extenso dans le Recueil des Avis consultatifs de la Cour (29). Il résulte de l'exposé des motifs que les mots « compétence exclusive » mentionnés dans le § 8 de l'article 15, ont plus particulièrement attiré l'attention de la Cour qui a été d'avis que la question à elle soumise devait être interprétée et résolue à la lumière des seules dispositions de ce paragraphe. « Il faut bien souligner le mot « *exclusive* » auquel correspond dans le texte anglais « *solely* ». Il ne s'agit pas d'examiner si l'une des parties en cause est ou n'est pas compétente en droit pour faire ou ne pas faire telle ou telle chose, mais bien si la compétence qu'elle revendique est exclusive. Or, les mots « compétence exclusive » que signifient-ils exactement ; dans l'opinion de la Cour ces mots se rapportent à une catégorie de matières qui sont d'ordre essentiellement intérieur et ne pourraient pas être conçues comme ressortissant en aucun cas d'un domaine du Droit International. Telles seraient les matières intéressant l'ordre et la sécurité intérieure d'un Etat,

les règles de police ou autres qui, à coup sûr, rentrent dans la catégorie visée par le § 8 de l'article 15 du Pacte. « La question de savoir — lit-on dans l'exposé des motifs — si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat, est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux » ; et dans l'opinion de la Cour, les questions de nationalité sont *en principe* parmi celles pour lesquelles le § 8 peut être invoqué. Mais si en principe la question concernant la nationalité de chaque homme résidant sur un territoire déterminé, à plus forte raison concernant des personnes qui y sont nées, et à plus forte raison encore lorsqu'il s'agit de personnes dont les parents, ou du moins l'un d'eux, y sont également nés, relève du droit interne et constitue pour un Etat un des attributs essentiels de sa souveraineté, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas des cas où cette liberté illimitée reconnue en principe peut être restreinte par des engagements de cet Etat envers d'autres Etats ; c'est qu'alors la compétence exclusive se trouve limitée par des règles qui appartiennent plus ou moins au Droit International. « L'article 15 § 8 — dit l'Avis — cesse alors d'être applicable au regard des Etats qui sont en droit de se prévaloir des dites règles ; et le différend sur la question de savoir si l'Etat a ou n'a pas le droit de prendre certaines mesures qui, en principe, sont bien d'ordre intérieur, devient dans ces circonstances un différend d'ordre international qui reste en dehors de la réserve formulée dans ce paragraphe. »

Ce qui résulte clairement des dispositions des arti-

cles 13, 14 et surtout 15, c'est que la compétence du Conseil est très générale et permet aux Etats, dans un nombre infini de cas, de recourir à son action conciliatrice. Par conséquent, contester ainsi que l'a fait le Gouvernement Français au Conseil le droit d'intervenir parce que la matière dont il est question reste en dehors de sa sphère d'action, ou même d'influence, est un fait exceptionnel, une dérogation à la règle qui est en faveur de la compétence du Conseil, dérogation basée sur le § 8 de l'article 15, et doit comme telle être examinée minutieusement. En effet, vu l'ensemble du texte, la disposition du § 8 ne se prête à aucune interprétation extensive. « Cette considération — dit encore l'avis de la Cour — a une importance spéciale quand il s'agit d'une matière que le droit international laisse en principe à la compétence exclusive des parties, mais au sujet de laquelle l'autre partie invoque des engagements d'ordre international qui, suivant elle, seraient de nature à écarter en l'espèce cette compétence exclusive. La France et la Grande-Bretagne diffèrent d'opinion sur la mesure dans laquelle ces engagements internationaux doivent être examinés pour répondre à la question soumise à la Cour. »

Ce que la Cour admet, c'est que le seul fait que l'une des parties invoque des engagements d'ordre international pour contester la compétence exclusive de l'autre partie, ne peut être considéré à lui seul comme suffisant pour écarter l'application du § 8. Mais « dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une impor-

tance juridique pour le différend soumis au Conseil, et que la question de savoir si un Etat est compétent pour prendre telle ou telle mesure, se trouve subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'interprétation de ses titres, les dispositions du § 8 de l'article 15 cessent d'être applicable et l'on sort du domaine exclusif de l'Etat pour rentrer dans le domaine régi par le Droit International. »

Dans le cas qui nous occupe, quelle est la véritable nature du différend ? Le Gouvernement Français, dans l'exercice de son droit de souveraineté, a promulgué des décrets dans ses Protectorats, conférant de force la nationalité française à des personnes qui, jusque là, avaient une autre nationalité. La Grande-Bretagne conteste que ce décret soit applicable aux sujets britanniques, en alléguant les traités qu'elle avait conclus avec les deux Etats, la Tunisie et le Maroc, plus tard soumis au régime du protectorat. Donc, l'existence de traités internationaux antérieurs ayant comme conséquence des engagements internationaux non abrogés et par conséquent toujours en vigueur. Voilà des difficultés sur l'interprétation exacte d'actes où plusieurs Etats sont mis en cause ; pour se prononcer sur ce point, il faudra faire appel aux principes du Droit International relatifs à la durée de la validité des traités. Dès lors, il s'agit réellement d'un différend qui, vu les circonstances spéciales dans lesquelles il est né et la situation particulière des Protectorats de la Tunisie et du Maroc telle qu'elle résulte de traités internationaux sur la signification et l'interprétation desquels il y a discussion, ne saurait

être de la compétence exclusive d'un seul Etat ne ne saurait constituer pour lui une matière d'ordre exclusivement intérieur. C'est pour ces motifs que la Cour a conclu que le § 8 de l'article 15 du Paste ne pourrait en la circonstance trouver son application et a donné à la question qui lui avait été posée une réponse négative.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE II

NOTES

1. — Consultation rapportée dans Bulletin du B. I. T., année 1922, p. 375.
2. — Consultation même Bulletin, p. 377.
3. — V. Résolution de la commission de vérification des pouvoirs, même bulletin, p. 383.
4. — V. Bulletin Offic. B. I. T., 1922, Vol. VI, p. 41.
5. — Talbot devant la Cour.
6. — V. Bulletin Offic. B. I. T., mars 1921, vol. III, N° 10.
7. — V. Compte rendu de la Conférence de Washington, texte français, p. 2 et réponse des délégués du St néerlandais, Bull. Offic., 1922, N° 22, p. 13.
8. — V. Talbot devant la Cour, Bull. Offic. B. I. T., vol. VI, N° 3.
9. — V. Note du Gt français dans Bull. Offic. B. I. T., vol. III, N° 23, p. 705.
10. — Ce sont les termes mêmes de la résolution adoptée à la suite d'une motion des délégations britannique, italienne et néerlandaise.
11. — V. Guerreau, R. D. I. P., 1922, N° 3-4, p. 223 et suiv.
12. — Texte et commentaire de ce programme par M. Compère-Morel, Librairie Marcel Rivière, paris, 1919.
13. — Souchon, Rev. Polit. et Parlem., 10 sept. 1921, p. 329.
14. — Guerreau, op. cit. ci-dessus.
15. — V. en ce sens Talbot devant la Cour.
16. — V. procès-verbaux Commission Internat. Trav., édition italienne, p. 51, rapportés dans Bull. Offic. vol. VI, N° 4, p. 173.
17. — V. en ce sens M. Thomas devant la Cour, Bull. Offic. du B. I. T., vol. VI, N° 4, p. 176.
18. — Procès-verbaux de la Commission, Recueil Ital., p. 268.

19. — Procès-verbaux de la Commission, Recueil Ital., p. 269.
20. — Guerreau, art. précité, p. 236.
21. — Souchon, Rev. Polit. Parlem., 10 sept. 1921, p. 335.
22. — V. en ce sens M. de Lapradelle devant la Cour.
23. — V. à cet égard déclaration de M. Vandervelde dans procès-verbaux de la Commission, Edit. Ital., p. 48.
24. — V. M. de Lapradelle devant la Cour.
25. — V. Georges Scelle « De Genève à Washington », Rev. Polit. et Parlem., 10 janvier 1922, p. 29.
26. — Revue de Droit Internat. Privé, 1923, N° 1, p. 15.
27. — Alvarez. La Nationalité dans le Droit Internat. américain, Paris, 1907, p. 68.
28. — V. la note de Lord Granville et la correspondance échangée dans R. D. I. privé, 1923, p. 47 et suiv.
29. — Publication de la Cour Permanente de Justice Internat. série B, Recueil des avis consultatifs, N° 4, Leyde, Société d'Édition Sijthoff, 1923.

CONCLUSION

Les quatre Avis dont il a été question dans les chapitres qui précèdent, constituent les débuts effectifs de la Cour Permanente de Justice Internationale. Ainsi qu'on a pu s'en rendre compte la compétence juridictionnelle de la Cour n'est pas encore entrée dans la voie de l'action, et ce ne fut jusqu'ici que la compétence consultative de la Cour qui a été mise à l'épreuve, épreuve difficile, de laquelle il faut s'empres- ser d'ajouter qu'elle est sortie victorieuse. Si l'on excepte l'opinion divergente de M. Weiss et de M. Negulesco, sur la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole, on peut dire que les quatre avis, qui forment autant de modèles, par leur rédaction parfaite et leur valeur scientifique supérieure, ont prouvé qu'il est possible aux représentants des divers systèmes juridiques du monde, de se mettre d'accord sur des questions importantes intéressant la société internationale, bien entendu grâce à des concessions réciproques, qui, en respectant toutes les convictions, sont cependant la condition sine qua non de tout succès collectif. Les avis de la Cour, quoique non obligatoires, n'en constituent pas moins des opinions éminentes, sur des questions internationales sur lesquelles les Etats intéressés ont eu des points de vue divergents et opposés à faire valoir, et ne peuvent que servir aux hommes de bonne foi, chargés de donner les directives de la

politique de leur pays, à les éclairer et je dirai volontiers, à les convaincre. Il semble, en effet, difficile qu'un Gouvernement puisse, sans faire preuve de parti pris, méconnaître la valeur indiscutable des avis de la plus haute juridiction internationale qui, pour n'être que consultatifs, n'en sont pas moins dignes de toute attention. D'ailleurs, la manière dont les premiers avis ont été émis par la Cour, sont une preuve et une garantie suffisante de l'esprit qui domine ses délibérations. Je crois qu'on ne saurait faire le moindre reproche à la Cour, sans être taxé d'injustice, non seulement parce que tous les points d'un litige ont toujours été scrupuleusement examinés, et pour ainsi dire filtrés, mais aussi parce que les solutions, qui sont recommandées par les quatre avis dont il a été question dans cette étude, sont toutes, à mon avis, au plus haut degré, conformes à l'interprétation qu'il convient de donner aux textes qui ont fait l'objet des discussions, et éminemment justes au point de vue international. Je ne crois pas que même les Etats, dont les thèses n'ont pas été admises et n'ont pas été consacrées par les Avis consultatifs, aient gardé la moindre arrière-pensée, quand ils s'inclinaient devant l'autorité de la Cour, dont les membres, dans leur absolue impartialité, et pénétrés uniquement du plus profond esprit d'équité, se sont élevés au sommet de la justice humaine. A la Cour Permanente de Justice Internationale, il n'y a aucune place pour des rivalités politiques ; l'atmosphère des passions y est absolument étrangère, ce qui inspire les juges n'étant que la règle du droit pour ainsi dire

absolue, règle dont l'application rencontrera sans doute des difficultés souvent très sérieuses, mais dont le triomphe rendra à la pauvre humanité un peu plus de bonheur, en persuadant les Etats qu'il est de leur devoir le plus élémentaire, dans un siècle qu'on se **plaît à qualifier de civilisé**, de recourir de plus en plus, pour résoudre leurs différends, à des moyens qui soient vraiment dignes d'eux. La Cour Permanente de Justice Internationale est là, que ce soit comme organe consultatif ou comme organe judiciaire ! Les Etats n'ont qu'à y recourir, avec la confiance et la certitude qu'ils trouveront en elle le temple à la fois de Thémis et de Minervé. Mais avant tout, il faut que la Cour acquierre l'estime illimitée et la confiance absolue de tous. Elle doit être aimée, on doit avoir foi en elle, elle doit être considérée comme un lieu sacré. Alors pour reprendre la phrase expressive que M. Bryce, dans son beau livre sur la démocratie, a employée à propos de la Cour Suprême des Etats-Unis, elle deviendra pour les nations civilisées, une sorte de Mecque juridique.

PREMIERE PARTIE

Chapitre I. — Introduction.

Chapitre II. — Liens de la nouvelle institution créée en 1920 avec le passé, notamment avec l'œuvre des deux conférences de La Haye.

Chapitre III. — Aperçu de la Cour Permanente de Justice Internationale telle qu'elle résulte du projet des juristes de La Haye en 1920.

Chapitre IV. — Acceptation du projet des juristes par le Conseil de la Société des Nations (session de Bruxelles) et adoption du Statut de la Cour par la 1^{re} assemblée de Genève.

DEUXIEME PARTIE

LES DÉBUTS DE LA COUR

Chapitre I (Section A). — Session préliminaire. Elaboration du règlement intérieur de la Cour.

(Section B). — I. Procédure devant la Cour.

II. Plus spécialement étude des articles 71 et suivants du règlement concernant la compétence consultative de la Cour.

Chapitre II. — Première session ordinaire : cas sur lequel la Cour a été consultée jusqu'ici.

(Section a). — Interprétation du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles concernant la nomination des délégués non gouvernementaux à la Conférence Internationale du Travail.

(Section b). — Avis sur la question de savoir si l'organisation internationale du Travail a la compétence pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture et pour l'examen

de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole ainsi que pour l'examen de toutes autres questions de même nature

SESSION EXTRAORDINAIRE

(Section c). — Avis sur la question de savoir si le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921 et de leur application aux ressortissants britanniques est ou n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur.

Chapitre III. — Conclusion).

